



# Transformation de l'activité d'encadrement de proximité: que fait le pilotage par la performance à la "proximité" des cadres?: Le cas d'une grande administration publique

Cécile Piney

## ► To cite this version:

Cécile Piney. Transformation de l'activité d'encadrement de proximité: que fait le pilotage par la performance à la "proximité" des cadres?: Le cas d'une grande administration publique. Gestion et management. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2015. Français. NNT: 2015CNAM1022 . tel-01333024

**HAL Id: tel-01333024**

**<https://theses.hal.science/tel-01333024>**

Submitted on 16 Jun 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**ÉCOLE DOCTORALE ABBE GREGOIRE**

**LISE / CRTD – CREAPT**

**THÈSE** présentée par :

**Cécile PINEY**

soutenue le : 1<sup>er</sup> décembre 2015

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline / Spécialité : Ergonomie

**Transformation de l'activité d'encadrement  
de proximité : que fait le pilotage par la  
performance à la « proximité » des cadres ?  
Le cas d'une grande administration publique**

**THÈSE dirigée par :**

**Mme GAUDART Corinne**

**Mme NASCIMENTO Adelaide**

Chercheure HDR, Ergonome, CNRS-Cnam-Lise

Maître de conférences en ergonomie, Cnam-CRTD

**RAPPORTEURS :**

**M. DETCHESSAHAR Mathieu**

**Mme LEDOUX Elise**

Professeur, Gestionnaire, Université de Nantes

Professeure, Ergonome, Université du Québec à Montréal

---

**JURY :**

**M. CARBALLEDA Gabriel**

**M. PERNOT Jean-Marie**

Consultant, Docteur en ergonomie, Indigo Ergonomie

Chercheur, Politologue, IRES



A mon Papa,

A Pierre,



Cette recherche a été menée dans le cadre du Groupement d'Intérêts Scientifiques – Centre de Recherches sur l'Expérience, l'Age et les Populations au travail (CREAPT), dont l'organisme support est le Centre d'Etudes de l'Emploi.

Elle a fait l'objet de deux financements :

- IRES, Institut de Recherches Economiques et Sociales, entre novembre 2011 et août 2013, par un contrat à durée déterminée en tant que chargée de mission pour les travaux réalisés sur l'étude commandée par la DGFIP portant sur « l'amélioration des conditions de vie au travail » des personnels, la mise en place et l'analyse des espaces de dialogue.
- CREAPT, entre septembre 2013 et décembre 2015, avec une convention de partenariat avec la DGFIP pour poursuivre les travaux entamés dans la thèse.



# Remerciements

La réalisation de cette thèse est le résultat d'un investissement personnel important qui n'aurait sans doute pas été réalisable sans le soutien et l'aide de nombreuses personnes. Je tiens à remercier tous ceux qui ont participé à cette expérience, notamment :

A Corinne Gaudart, Adelaide Nascimento et Serge Volkoff pour leur accompagnement tout au long de mon cheminement, leurs éclairages et leurs nombreux conseils.

Aux membres du jury, Elise Ledoux, Mathieu Detchessahar, Gabriel Carballeda et Jean-Marie Pernot, pour me faire l'honneur de lire puis de discuter ce travail de recherche.

A Stéphane Courtin, Denise Bintz, Jean-Marc Bouchet et Dominique Larroque, pour m'avoir donné la possibilité et les moyens de réaliser ce travail à la DGFIP dans les meilleures conditions possibles. A Bernard Brière pour sa disponibilité et ses encouragements tout au long de ce travail.

A tous les cadres ayant participé à la recherche pour m'avoir ouvert les portes de leurs services, pris le temps d'échanger sur les situations complexes et contraignantes qu'ils rencontrent au quotidien, et pour avoir participé activement à cette recherche.

A l'ensemble des membres du laboratoire d'ergonomie du Cnam pour leur disponibilité. A l'ensemble des doctorants dont les nombreuses discussions et échanges ont permis d'enrichir mon expérience. A Tahar-Hakim Bencheikroun et Yannick Lémonie pour m'avoir donné l'occasion d'enseigner dans la discipline.

A l'IRES, à l'ensemble de ses chercheurs, et particulièrement Frédéric Lerais pour m'avoir accueillie au début de ce travail.

Aux membres du CREAPT pour les discussions collectives constructives.

A Marilyne, Katia, Hortense, Denise qui m'ont simplifié l'administratif.

Aux membres de ma famille, qui m'ont encouragée à persévérer dans l'aventure de la thèse et particulièrement Papa pour la relecture du document. A Pierre, pour sa présence, son soutien et sa patience au quotidien, surtout dans les derniers mois très intenses de rédaction.

A toutes les personnes qui en croisant mon chemin, plusieurs années ou quelques instants, ont contribué à ce que je suis devenue.



## Résumé

Depuis les années 2000, la France a mis en place d'importantes politiques de réformes de l'Etat. Ayant pour ambition affichée de moderniser la gestion de l'Etat en le recentrant sur ses missions prioritaires comme améliorer le service rendu à l'utilisateur et réduire les dépenses publiques, ces réformes ont des répercussions sur l'ensemble des acteurs, et notamment sur les cadres de proximité. Pris en tenaille entre leur hiérarchie qui fixe des objectifs de performance et leur équipe qui « fait » le travail, ces cadres traduisent au quotidien les objectifs en missions concrètes.

Dans le but de mieux comprendre cette posture d'équilibriste et ses conséquences sur l'activité et la santé des cadres, cette thèse s'intéresse à l'activité des cadres de proximité de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), créée en 2008 et qui s'inscrit dans la ligne du *New Public Management*. Ces cadres A encadrants sont issus des deux anciennes filières distinguées avant la fusion, et dont les cultures respectives diffèrent au niveau de l'approche du pilotage par la performance et de la relation aux agents. Dans une administration en changement permanent, ils sont tiraillés par des injonctions contradictoires, qui remettent continuellement en question leur positionnement vis-à-vis de la hiérarchie versus équipe encadrée, des objectifs de performance versus conditions de vie au travail, des logiques managériales versus logiques de technicité du métier. Un détour par la littérature pluridisciplinaire (sciences de gestion, sociologie, psychologie), abondante notamment sur le rôle et le positionnement des cadres de proximité, pointe pourtant un creux sur le contenu-même de ce travail. En ergonomie, les quelques recherches sur le travail des cadres de proximité s'intéressent plutôt à l'analyse des situations de travail. Nous proposons pour notre part d'analyser cette activité sous le prisme des parcours professionnels au sens de Gaudart & Ledoux (2013), c'est-à-dire comme une succession d'emplois ou de fonctions d'une part, et d'autre part un parcours de travail entendu comme un accroissement du temps vécu (Molinié, Gaudart & Pueyo, 2012) pointant les rôles de l'expérience. Notre objectif est de comprendre à la fois comment les transformations du travail impactent l'activité des cadres de proximité et en quoi l'expérience peut être une ressource dans la réalisation de cette activité, notamment vis-à-vis de la régulation du couple distances/proximités par ces cadres.

Notre stratégie de recherche combine cinq méthodes : l'analyse d'un dispositif existant dénommé « espace de dialogue » et de ses contenus ; des entretiens notamment de reconstitution des parcours professionnels et sur le dialogue de gestion ; des observations de l'activité de 14 cadres de proximité ; des auto-confrontations à partir des traces de l'activité ; et l'organisation d'ateliers réflexifs.

**Mots-clés :** encadrement de proximité, pilotage par la performance, parcours professionnel, expérience, distance, espace de discussion, pratiques réflexives.

# Abstract

Since the 2000s, France set up important policies of State reforms. The aim of these reforms is to modernize the French State management by refocusing this one on its missions' priority as to improve the service provided to the user and to reduce the public spending. These reforms have repercussions on all the actors, in particular on the first-line managers. Between their hierarchy which sets goals of performance and their teams which "do" the work, these first-line managers translate day-to-day the objectives into concrete missions.

In order to understand this balanced posture and its consequences on the activity and on the health of managers, this thesis is interested in the activity of the Head office of the Public finances' first-line managers. This administration was created in 2008 and joins in the line of *New Public Management*. This kind of managers is from the two former sectors which existed before the merger: the respective cultures differ in the approach of performance-based management and the relation to the agents. In an administration in permanent change, the first-line managers are pulled by contradictory orders. This kind of orders questions constantly the positioning towards the hierarchy and supervised team, towards objectives of performance and living conditions at work, towards logics of technical skill and managerial logics. Although the multidisciplinary literature – sciences of management, sociology, psychology – is extensive in particular on the role and the positioning of the first-line managers, the contents of their work are few approached. In ergonomics, some researches on the work of the first-line managers are rather interested in the analysis of working situations. For our part, we suggest analyzing this activity under the prism of the careers (Gaudart & Ledoux, 2013). These careers represent a succession of jobs or functions and a working course with an increase of real-life time (Molinié, Gaudart & Pueyo, 2012) which points at the experience's roles. Our two objectives are to understand how the work transformations impact on the first-line managers' activity and how the experience can be a resource to realize this activity, in particular to regulate the couple closeness / distances by these managers.

Our strategy of research combines five methods: the analysis of an existing "space of dialogue" plan and its contents, interviews of the careers' reconstruction, observations of the 14 managers' activity, auto-confrontations from the tracks of the activity, and the organization of reflexive workshops.

**Keywords:** first-line management, performance-based management, career, experience, distance, space of discussion, reflexive practices.

## Travaux issus de la thèse

### *Articles*

Piney C., Gaudart C., Nascimento A. & Volkoff S. (2015, accepté, à paraître). La construction d'un positionnement par les cadres de proximité : expérience et encadrement dans un service public. *PISTES*.

Piney C., Nascimento A. & Gaudart C. (2015, accepté, à paraître). Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique : conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés. *Relations industrielles*.

Brière B., Lecomte E., Lochard Y., Meilland C., Piney C. & Vincent C. (2012). Cadres de proximité : construire un environnement capacitant par le développement de la performance sociale. *La Lettre de l'IRES*, n°93, 4<sup>ème</sup> trimestre, p. 1-3.

### *Communications avec comité de lecture*

Piney C. (2015). Expérience et encadrement dans un service public : quand le cadre de proximité prend ses distances. Séminaire annuel « Age et Travail » du CREAPT « *Le travail d'encadrement, quelles évolutions ? Quels parcours ?* ». Paris, France : Mai 11-13.

Piney C. (2014). Piloter par la performance au quotidien : quelle place pour les conditions de vie au travail ? 13<sup>ème</sup> Journée d'étude en ergonomie de l'Adeo « *L'ergonome et la performance* ». Orsay, France : 17 janvier.

Piney C., Nascimento A., Gaudart C. & Volkoff S. (2013). Entre indicateurs et travail réel : l'expérience de l'encadrement de proximité dans un service public. In SELF 2013, Congrès International d'Ergonomie. Paris, France : Août 28-30.

Piney C., Nascimento A., Gaudart C. & Volkoff S. (2012). Pilotage par la performance au quotidien dans un service public : quelle place pour les conditions de vie au travail ? In Dessaigne, M.F. & Morlet, T. *Innovation et travail : sens et valeurs du changement*. SELF 2012, Congrès International d'Ergonomie. Lyon, France : Septembre 5-7.

Falzon, P., Nascimento, A., Gaudart, C., Piney, C., Dujarier, M.A. & Germe, J.F. (2012). Performance-based management and quality of work: an empirical assessment. 18<sup>th</sup> World Congress on Ergonomics (International Ergonomics Association). Recife, Brazil: February 12-16.

### *Interventions : conférences, séminaires...*

Piney C. (2015). Regard d'une ergonome sur le travail d'encadrement de proximité, le cas d'un service public. Séminaire optionnel du Master Ressources humaines et sociologie. Cnam Paris : janvier 21.

Piney C. (2014). Espace de dialogue : quelle place pour les conditions de vie au travail ? 5<sup>ème</sup> journée de conférence sur le management « *La qualité de vie au travail : une utopie ?* ». Université de Nantes : 27 février.

Piney C. (2013). Espace de dialogue dans un service public : quelle place pour les conditions de vie au travail ? *Espaces de discussion et d'expression sur le travail*. Journée inter réseau sur les politiques et stratégies de prévention des RPS en entreprise, ANACT. Université Paris Dauphine : Février 14.

Brière B. & Piney C. (2012). Espace de dialogue : un outil pour mettre des mots sur les maux. *Dire et entendre la souffrance au travail : l'objectivation des maux*. Journée thématique du GESTES. ENS Cachan : Novembre 13.

# Table des matières

Remerciements .....	5
Résumé .....	6
Abstract .....	7
Travaux issus de la thèse .....	8
Table des matières .....	9
Liste des tableaux .....	14
Liste des figures .....	15
Liste des annexes.....	16
Introduction .....	17
Un parcours personnel, du technique et du management à l’ergonomie.....	19
Contexte de la recherche .....	20
L’activité d’encadrement de proximité comme objet de recherche .....	22
Structure de la recherche .....	23
Première partie Enjeux et contours du travail de l’encadrement de proximité .....	25
Chapitre 1 – La Fonction Publique à la recherche d’un modèle de management .....	27
1. La réforme de l’Etat en France : quand la gestion privée arrive au service public .....	28
1.1. New Public Management : le tournant managérial de la Fonction Publique .....	28
1.2. Les nouvelles frontières du service public en France .....	31
1.3. La DGFIP au cœur de changements permanents .....	35
2. Pilotage par la performance : le choix d’une politique de gestion par indicateurs .....	40
2.1. La performance : une notion floue .....	41
2.2. Mesurer et suivre la performance : de l’usage des indicateurs .....	44
2.3. Quand la performance pilote le management.....	47
2.4. DGFIP : une institution en quête de performance .....	50
Synthèse .....	54
Chapitre 2 – Cadre de proximité : du rôle à l’activité.....	55
1. Le métier de cadre de proximité.....	56
1.1. Une multiplicité de définitions du métier qui appelle à mieux le comprendre .....	56
1.2. L’activité d’encadrement.....	62
1.3. Manager et encadrer à la DGFIP : deux conceptions qui se côtoient.....	67
2. Le travail et ses conditions : l’affaire des cadres de proximité .....	73
2.1. Conditions de travail et qualité de vie au travail .....	74

2.2. Encadrer le travail et ses conditions .....	76
2.3. DGFIP et CVT : la responsabilisation des cadres de proximité .....	77
Synthèse .....	80
Deuxième partie Problématique et cadre méthodologique pour analyser l'activité des cadres.....	81
Chapitre 3 – Parcours professionnels et construction du couple proximités / distances.....	83
1. Cadres de proximité : de quelle proximité parle-t-on ? .....	84
1.1. Une dimension spatiale qui intègre des aspects subjectifs et intersubjectifs .....	84
1.2. Une dimension a-spatiale liée à l'organisation .....	87
2. La distance proximale : une notion éclairant l'activité d'encadrement .....	89
2.1. La distance proximale : un processus de régulation dans l'activité .....	89
2.2. Evolution du couple proximités / distances dans le temps.....	90
2.3. Lorsque les cadres ne parviennent plus à tenir la distance proximale .....	91
3. Parcours professionnels et cadres de proximité .....	94
3.1. La notion de carrière dans la Fonction Publique.....	94
3.2. Management versus Technique : deux positionnements des cadres .....	96
3.3. L'expérience : une construction au fil des parcours.....	97
4. Espace de débat : une ressource pour la construction partagée.....	100
4.1. Une absence d'espace réflexif avec les équipes et entre pairs .....	100
4.2. Des espaces pour discuter du travail : une ressource pour l'activité et l'élaboration de l'expérience .....	101
4.3. Structurer les débats pour limiter la prise de risques .....	103
4.4. Un double objectif pour les espaces de débat sur le travail .....	104
Mise en problème .....	106
Chapitre 4 – Un croisement de méthodes pour accéder au travail des cadres de proximité ..	109
1. Terrains de recherche : des choix pour saisir la variabilité des situations de travail et des parcours professionnels.....	110
1.1. Départements de taille différente : des spécificités de gestion .....	110
1.2. SIE, SIP et Trésorerie : les services les plus représentés et bouleversés .....	111
2. Le besoin d'un croisement des méthodes.....	114
3. Méthodes de recueils des données .....	118
3.1. L'animation et analyse du dispositif d'espaces de dialogue .....	118
3.2. La reconstitution des parcours professionnels par entretiens et analyse démographique.....	118

3.3. La production de chroniques d'activité à partir des observations .....	119
3.4. L'auto-confrontation à partir des traces de l'activité .....	120
3.5. L'atelier réflexif .....	121
Synthèse .....	123
Troisième partie Quand les cadres de proximité construisent leurs distances... ..	125
Chapitre 5 – Espace de dialogue : un dispositif pour discuter des changements .....	127
1. La création d'un dispositif pour discuter des conditions de vie au travail .....	128
1.1. De 2010 à 2011 : la phase d'expérimentation .....	128
1.2. Le protocole : les conditions de fonctionnement du dispositif.....	129
2. Méthodes .....	130
2.1. Recueils de données : l'animation et le suivi d'un outil existant.....	130
2.2. Une analyse des contenus et du dispositif.....	132
3. La reconfiguration de la place du management au cœur des discussions .....	133
3.1. Les cadres de proximité face à un environnement de travail instable.....	133
3.2. Accompagner et donner du sens au travail : une mission jugée indispensable.....	137
3.3. Les cadres de proximité, une position entre hiérarchie et équipe encadrée .....	141
4. EDD : un dispositif discutable .....	146
4.1. Un dispositif ouvert, qui se ferme de plus en plus .....	146
4.2. Un outil de discussion contestable .....	152
4.3. Des discussions libres à l'autocensure pour les cadres de proximité.....	155
Synthèse .....	158
Chapitre 6 – Les parcours professionnels à l'épreuve des changements organisationnels ....	159
1. Faire carrière à la DGFIP : l'évolution des cadres A .....	160
1.1. Grade et emploi comptable : une progression continue et linéaire .....	160
1.2. Des marges de manœuvre possibles mais limitées pour d'autres progressions .....	161
2. Méthodes .....	163
2.1. Recueils de données par entretien de reconstitution des parcours .....	163
2.2. Qui sont les cadres participant à cette recherche ?.....	165
2.3. Une analyse quantitative et qualitative.....	168
3. Cadres de proximité : une fonction, des parcours .....	169
3.1. Les <i>Cadres encadrants directs</i> , dès le début de parcours .....	170
3.2. Les <i>Cadres devenus encadrants</i> , après quelques années dans l'administration .....	172
3.3. Les <i>Cadres anciens, novices en encadrement</i> , après plus de 20 ans dans l'administration .....	174

4. Le parcours comme contribuant à « équiper » les cadres .....	177
4.1. Le parcours comme occasion d'apprentissage .....	177
4.2. La mobilité : choisir ou subir le changement ? .....	179
Synthèse .....	182
Chapitre 7 – La construction du couple proximités / distances pour faire face à la transformation de l'activité .....	183
1. Méthodes .....	184
1.1. Une combinaison de recueils de données.....	184
1.2. Une analyse fondée sur les chroniques d'activité .....	188
2. Dialogue de gestion : la « feuille de route » annuelle des cadres.....	191
2.1. Diminuer le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance.....	191
2.2. Intégrer les conditions de vie au travail .....	192
3. Encadrer au quotidien : se repositionner en permanence entre proximités et distances .....	194
3.1. Une auto prescription selon la vision que les cadres ont de leurs missions .....	194
3.2. Le pilotage de proximité mis à distance par les chiffres .....	198
3.3. Le traitement du courrier : un indicateur de proximité .....	204
3.4. Gérer les temps : entre un travail en temps réel et un travail différé .....	208
4. Expérience et résolution de problèmes : la recherche de proximité par les cadres .....	215
4.1. La référence aux agents quand l'expérience manque.....	215
4.2. La présence d'un adjoint comme soutien.....	217
4.3. L'identification des personnes ressources à la direction locale par l'expérience ...	219
4.4. La constitution de bases de données personnelles avec l'expérience .....	220
4.5. Le recours aux réseaux informels constitué au fil des parcours.....	221
4.6. Favoriser le développement des compétences de l'équipe.....	222
Synthèse .....	224
Chapitre 8 – Atelier réflexif : un dispositif pour discuter de l'activité .....	225
1. Méthodes .....	226
1.1. Recueil de données : la mise en place d'ateliers réflexifs.....	226
1.2. Méthodes d'analyse.....	229
2. Les différents types d'échanges : des situations « cas » qui alimentent consensus et controverses.....	230
3. Maîtriser les risques et durer dans le métier : des nouveaux enjeux des cadres de proximité .....	235

3.1. Maîtriser les risques : un tournant dans le métier d'encadrement.....	235
3.2. La gestion par priorités comme une forme de protection pour tenir .....	239
3.3. Le développement de stratégies pour prendre de la distance .....	243
3.4. Des propositions pour les novices : apprendre à se protéger pour durer dans le métier.....	246
Synthèse .....	250
Discussion – Conclusion .....	251
1. L'activité d'encadrement de proximité : une régulation du couple proximités / distances .....	253
1.1. Des distances prescrites par le mode de gestion : des injonctions contradictaires .....	254
1.2. Des distances produites par les situations de travail .....	256
1.3. Des distances construites en fonction de l'expérience des cadres .....	257
1.4. La dimension collective de l'activité des cadres .....	259
2. La reconstruction du couple proximités / distances et les activités réflexives au travail.....	261
3. Perspectives .....	265
Bibliographie .....	268
Annexes .....	286
Résumé .....	315
Abstract .....	315



# Liste des tableaux

TABEAU 1 : MISSIONS DES DEUX ADMINISTRATIONS AVANT LA FUSION DE 2008 .....	35
TABEAU 2 : CHANGEMENTS REALISEES DANS LES DEUX ADMINISTRATIONS AVANT LA FUSION DE 2008 .....	36
TABEAU 3 : MISSIONS DE LA DGFIP A TENIR PAR LES CADRES, SELON NOTRE REGROUPEMENT.....	39
TABEAU 4 : CATEGORISATION DES DEPARTEMENTS DONT SONT ISSUS LES RECUEILS DE DONNEES.....	111
TABEAU 5 : REPARTITION DES SERVICES DECONCENTRES DE LA DGFIP AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2012.....	112
TABEAU 6 : UN CROISEMENT DES METHODES EN DEUX PHASES .....	117
TABEAU 7 : CARACTERISTIQUES DU CROISEMENT DES CINQ METHODES .....	123
TABEAU 8 : PARTICIPANTS AUX EDD QUE NOUS AVONS ANIMES ET SUIVIS .....	131
TABEAU 9 : LES TROIS PHASES DU DISPOSITIF EDD MIS EN PLACE DANS LE DEPARTEMENT DO .....	147
TABEAU 10 : CARACTERISTIQUES DES PARTICIPANTS AUX EDD .....	149
TABEAU 11 : NOMBRE DE RETOURS SUR LE RELEVÉ PAR RAPPORT AU NOMBRE DE PARTICIPANTS PAR EDD	150
TABEAU 12 : DIFFERENCES DE RAPPORT AU PILOTAGE ET A L'EQUIPE ENTRE LES DEUX EX-FILIERES .....	162
TABEAU 13 : REPARTITION DES CADRES SELON LA TAILLE DES DEPARTEMENTS ET LE TYPE DE SERVICE.....	164
TABEAU 14 : CADRES SUPERIEURS RENCONTRES EN ENTRETIEN SUR LE DIALOGUE DE GESTION.....	185
TABEAU 15 : CARACTERISTIQUES DES CADRES DE PROXIMITES RENCONTRES EN OBSERVATIONS.....	187
TABEAU 16 : TYPOLOGIE DES EVENEMENTS RENCONTRES PAR LES CADRES DE PROXIMITE.....	190
TABEAU 17 : TACHES AUTO PRESCRITES PAR LES CADRES DE PROXIMITE .....	194
TABEAU 18 : PARTICIPANTS AUX ATELIERS REFLEXIFS.....	227

# Liste des figures

FIGURE 1 : DEPLOIEMENT DE LA DGFIP SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS.....	37
FIGURE 2 : L'ACTIVITE DES MANAGERS D'APRES DANIELLOU & AL. (2010).....	66
FIGURE 3 : EVOLUTION DES EFFECTIFS A LA DGFIP PAR CATEGORIE.....	68
FIGURE 4 : EVOLUTION DES EFFECTIFS DE PLUS DE 50 ANS A LA DGFIP PAR CATEGORIE.....	69
FIGURE 5 : CROISEMENT DES METHODES DE MANIERE SEQUENTIELLE.....	115
FIGURE 6 : LES DIFFERENTES ETAPES DE LA TENUE DES ESPACES DE DIALOGUE .....	148
FIGURE 7 : PARCOURS PRESCRIT A LA DGFIP, EN LIEN AVEC LES EMPLOIS DE CHEF DE SERVICE COMPTABLE .	161
FIGURE 8 : AGE EN FONCTION DE L'ANCIENNETE A LA DGFIP (N=27) .....	163
FIGURE 9 : DISTRIBUTION DES AGES (N=27) .....	164
FIGURE 10 : FONCTION DES CADRES (N=27).....	165
FIGURE 11 : SEXE DES CADRES (N=27) .....	166
FIGURE 12 : ACCES A LA CATEGORIE A (N=27) .....	167
FIGURE 13 : TYPE DE SERVICE ENCADRE ACTUELLEMENT (N=27) .....	167
FIGURE 14 : NOMBRE D'AGENTS ENCADRES DANS LE SERVICE ACTUEL (N=27) .....	168
FIGURE 15 : ANCIENNETE DGFIP EN FONCTION DE L'ANCIENNETE COMME CADRE A ENCADRANT (N=27) .....	169
FIGURE 16 : <i>CADRES ENCADRANTS DIRECTS</i> (8 SUR 27) .....	170
FIGURE 17 : <i>CADRES DEVENUS ENCADRANTS</i> (15 SUR 27) .....	172
FIGURE 18 : <i>CADRE ANCIEN NOVICE EN ENCADREMENT</i> (4 SUR 27) .....	174
FIGURE 19 : MOBILITE DU CADRE A ENCADRANT (N=27) .....	179
FIGURE 20 : MOBILITE INTER-DEPARTEMENT DES CADRES (N=27) .....	180
FIGURE 21 : AGE SELON ANCIENNETE A LA DGFIP DES CADRES RENCONTRES EN ENTRETIENS (N=12) .....	185
FIGURE 22 : AGE SELON ANCIENNETE A LA DGFIP DES CADRES RENCONTRES EN OBSERVATIONS (N=14) .....	186
FIGURE 23 : CHRONIQUE DE CLAIRE, <i>CADRE ANCIEN, NOVICE EN ENCADREMENT</i> , CHEF DE SERVICE EN TRESORERIE (2 AGENTS), DEPUIS 1,5 AN DANS LE SERVICE, DEPUIS 25 ANS A LA DGFIP .....	188
FIGURE 24 : CYCLE ANNUEL DU DIALOGUE DE PERFORMANCE UNIFIE SELON LA NOTE DU 31 MAI 2011 .....	193
FIGURE 25 : CHRONIQUE D'ACTIVITE DE BERTRAND, ADJOINT EN SIE – UN TRAVAIL POUR L'INDICATEUR.....	200
FIGURE 26 : CHRONIQUE D'ACTIVITE DE BEATRICE, CHEF DE SERVICE EN TRESORERIE MIXTE – L'IMPACT D'UN INDICATEUR DANS LE QUOTIDIEN DE L'ACTIVITE .....	202
FIGURE 27 : CHRONIQUE D'ACTIVITE D'AMELIE, CHEF DE SERVICE EN TRESORERIE MIXTE – LE COURRIER A L'ORIGINE D'EVENEMENTS.....	206
FIGURE 28 : CHRONIQUE D'ACTIVITE DE BENOIT, CHEF DE SERVICE EN TRESORERIE MIXTE – UNE REGULATION DES EVENEMENTS EN CONTINU .....	209
FIGURE 29 : REPARTITION DES TYPES D'EVENEMENTS SELON LES SERVICES ENCADRES PAR LES CADRES OBSERVES (N=14) .....	211
FIGURE 30 : REPARTITION DES SUJETS DE DISCUSSIONS SELON LES « CAS » ET LES GROUPES. ....	231
FIGURE 31 : REPARTITION DES ECHANGES SELON LES « CAS » ET LES GROUPES .....	232

## Liste des annexes

ANNEXE 1 – MISSIONS DE LA DGFIP .....	287
ANNEXE 2 – PAP PROGRAMME 156 – LISTE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS UTILISES PAR LA DGFIP.....	288
ANNEXE 3 – INDICATEURS SOUMIS A INTERESSEMENT .....	294
ANNEXE 4 – FONCTIONS RH DES CADRES DE PROXIMITE D’APRES LE REFERENTIEL INTERMINISTERIEL (2008)	296
ANNEXE 5 – CARACTERISTIQUES DES SERVICES ETUDIES, DANS LES DEPARTEMENTS DO & RO .....	297
ANNEXE 6 – TABLEAU RECAPITULATIF DES DONNEES ISSUES DES ENTRETIENS DE RECONSTITUTION DES PARCOURS PROFESSIONNELS.....	298
ANNEXE 7 – GRILLE DE RELEVÉ DES DIALOGUES ISSUS DU PROTOCOLE DES ESPACES DE DIALOGUE A LA DGFIP .....	299
ANNEXE 8 – ESPACE DE DIALOGUE : MODALITES DE RECUEIL ET D’ANALYSE.....	301
ANNEXE 9 – GUIDE D’ENTRETIEN SUR L’ACTIVITE .....	304
ANNEXE 10 – AUTO-CONFRONTATION : MODALITES DE RECUEIL ET GUIDE .....	306
ANNEXE 11 – REPARTITION DES TACHES PREVUES / REALISEES SELON LES CADRES DE PROXIMITE.....	307
ANNEXE 12 – CAS PRESENTES LORS DES ATELIERS REFLEXIFS .....	308
ANNEXE 13 : THEMES ABORDES DANS LES ATELIERS, SELON LES GROUPES ET LES SITUATIONS « CAS ».....	312

# Introduction



Depuis une quarantaine d'années, la plupart des pays de l'OCDE a mis en place d'ambitieuses politiques de réformes des administrations publiques pour mieux répondre aux exigences des sociétés complexes et globalisées. La France n'a pas échappé à ce phénomène : Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF, 2001), Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP, 2007), Modernisation de l'Action Publique (MAP, 2012) ont bouleversé la conception traditionnelle du travail dans ses administrations publiques. La création de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)<sup>1</sup> par la fusion de deux administrations est une réforme administrative de grande envergure. Ses responsables se revendiquent d'ailleurs être l'exemple de la possibilité de réformer l'Etat. La fonction de cadre dans cette nouvelle administration s'est transformée et se transforme encore au fil des changements apportés par cette fusion, tant au niveau du pilotage, des parcours professionnels des personnels qu'au niveau des conditions de vie au travail. Cette thèse s'intéresse à ces transformations, à partir du cadre de l'ergonomie de l'activité.

## Un parcours personnel, du technique et du management à l'ergonomie

Pendant ma formation initiale d'ingénieur en génie industriel et entrepreneurial à l'Iteem<sup>2</sup>, j'ai été préparée aux techniques et pratiques managériales à l'ESC-Lille tout en construisant en parallèle une base de compétences techniques à l'Ecole Centrale-Lille. En alliant sciences de gestion et sciences pour l'ingénieur, il s'agissait d'acquérir la théorie pour devenir cadre dans le secteur privé, à la fois proche des outils du management et proche de la technicité des métiers à encadrer, et ce dès le début du parcours professionnel. En côtoyant le monde du travail, je me suis rendue compte que ce positionnement est bien plus difficile à tenir en fonction des situations de travail rencontrées, mais aussi des ressources propres à chacun. Ce sont justement ces constats qui m'ont amenée à m'intéresser au travail réel et à ses conditions de réalisation en me rapprochant de l'ergonomie de l'activité. Ce modèle de l'activité apporte en effet une structuration au travail pour comprendre les ressources et les difficultés des travailleurs, dans notre cas précis des cadres, afin d'agir sur leurs conditions de travail.

Lors de mon master recherche en ergonomie (Piney, 2011), j'ai eu l'occasion de découvrir la Fonction Publique, à travers une grande administration d'Etat, la Direction Générale des

---

<sup>1</sup> La DGFIP est citée dans ce document par accord commun. Lors de notre convention de partenariat, la DGFIP a donné son autorisation pour la mentionner dans ce manuscrit par souci de compréhension pour le lecteur.

<sup>2</sup> Institut Technologie Européen d'Entrepreneuriat et de Management

Finances Publiques (DGFIP) en étudiant, dans le cadre d'une équipe pluridisciplinaire du Cnam, l'incidence des indicateurs de performance sur les conditions de vie au travail des agents (Dujarier, & al., 2011). A la poursuite de toujours plus de performance comme dans le secteur privé, la Fonction Publique a connu de grands changements qui ont bouleversé l'organisation du travail. Nous avons fait le constat que le mode de pilotage adopté et l'usage des indicateurs de performance ont des conséquences directes sur l'activité des agents comme sur celle des cadres : les métiers se transformant, entraînent potentiellement des impacts sur la santé des fonctionnaires (Falzon & al., 2012). En fonction de leur expérience acquise au fil des parcours professionnels, ces derniers parviennent plus ou moins à tenir leurs missions.

## Contexte de la recherche

Notre recherche en thèse, sur ce même terrain de la DGFIP, s'inscrit dans ce contexte de réformes de l'Etat français et de la mise en place d'un système de pilotage par la performance dans cette administration publique. En examinant l'activité des cadres de proximité, nous voulons comprendre l'impact de ce mode de gestion sur les conditions de vie au travail de ces cadres eux-mêmes, que nous mettrons en perspective avec celles des agents, étudiées lors du premier projet de recherche réalisé par le Cnam (Dujarier & al., *ibid*). Notre travail, alimenté par des lectures pluridisciplinaires, se situe dans le prolongement des études menées au Centre de Recherche sur l'Expérience, l'Age et les Populations au Travail (CREAPT) et au Centre de Recherche sur le Travail et le Développement (CRTD).

L'intérêt pour ces enjeux de santé dans l'administration étudiée émane d'abord de préoccupations syndicales, le ministère des Finances ayant depuis toujours un des taux de syndicalisation les plus élevés de la Fonction Publique (Pernot, 2002). Ainsi, dans le cadre de la fusion en 2008, la direction générale s'est engagée envers les syndicats à améliorer les conditions de vie au travail par la mise en place d'un plan d'actions. C'est dans cet environnement qu'un dispositif participatif, dit *espace de dialogue* (EDD) a été créé en 2010, avec le soutien de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), pour discuter des conditions de vie au travail (Lochard, 2012). L'étude du Cnam sur l'incidence des indicateurs de performance a été demandée conjointement par la direction et les syndicats cette même année.

Lors de la dernière phase de cette étude, trois groupes de travail ont été réunis à Bercy. Ils rassemblaient des cadres, chefs de services de proximité, qui ont validé les résultats obtenus.

Lors de ces discussions, nous avons constaté que tous les cadres ne donnaient pas le même sens à leur mission : certains étant plus proches des indicateurs, d'autres plus proches de la technicité des métiers. Par ailleurs, un certain malaise chez ces cadres se dessinait au niveau de leur travail qui, selon eux, se réduisait peu à peu aux visas de documents pour certifier leurs responsabilités, en sous-utilisant les compétences qu'ils avaient acquises au fil de leurs parcours professionnels.

Ensuite, pendant la première phase de recherche en 2012, j'ai suivi le déploiement de ces espaces de dialogue, en tant que chargée de mission à l'IRES. J'ai eu le rôle de facilitatrice, c'est-à-dire animatrice de ces espaces de discussion et régulatrice des relations entre participants et direction locale, puis d'accompagnatrice des facilitateurs internes à la DGFIP que l'IRES a formés sur cette période. J'ai également assisté à des comités nationaux de suivi des conditions de vie au travail (CNSCVT), des groupes de travail interrégionaux et des séminaires régionaux de cadres avec ce rôle d'animatrice de réunion. Ce double rôle d'actrice et d'observatrice était un positionnement délicat à tenir, dans le sens où l'analyse critique du dispositif des EDD dans le cadre de la recherche pouvait être en contradiction avec ma mission d'accompagnement au déploiement soutenue par l'IRES. En fonction de ma position, il a fallu être au plus proche du protocole de déroulement des espaces de dialogue et à la fois prendre du recul par rapport à ce dispositif. A partir de l'analyse des discussions tenues dans les EDD, nous verrons que les changements de la Fonction Publique et la fusion de la DGFIP reconfigurent la place du management, en questionnant notamment les rôles des cadres de proximité.

Puis, nous avons analysé l'activité d'encadrement de proximité pour comprendre leurs difficultés quotidiennes et les ressources mobilisées. A cet effet, nos méthodes ont été croisées : reconstitution des parcours des cadres rencontrés lors des différentes investigations, observations et productions de chroniques d'activité, auto-confrontations à partir des traces de l'activité et ateliers réflexifs. Nos résultats mettront en exergue que les cadres de proximité sont de plus en plus souvent pris en tenaille entre les objectifs de performance fixés par la hiérarchie dans le cadre de l'application d'un pilotage par la performance, et des objectifs d'amélioration des conditions de vie au travail des services qu'ils encadrent. L'amélioration des conditions de vie au travail posée comme centrale par l'administration fait reposer sur les cadres de proximité le poids de la responsabilité de la santé des agents et des risques



psychosociaux. Sous contraintes fortes de l'organisation, ils doivent répondre aux indicateurs de performance tout en pilotant le travail et ses conditions.

## L'activité d'encadrement de proximité comme objet de recherche

Les travaux scientifiques portant sur l'activité d'encadrement sont encore peu nombreux dans la sphère publique (Durat, 2010). La recherche menée à la DGFIP par l'équipe du Cnam (Dujarier & al., 2011) ont montré que les indicateurs peuvent devenir un poids au lieu d'une ressource et conduire à une forme de mal-être au travail chez les cadres et les agents. Les cadres vont devoir réguler le conflit entre « être au plus près » des indicateurs et du mode de gestion prescrit, et s'éloigner du prescrit des indicateurs en s'appuyant sur la qualité du travail, celle-ci n'étant que rarement prise en compte dans les indicateurs quantitatifs. Ces injonctions, quand elles deviennent contradictoires, entraînent des conflits importants et des tensions éthiques au niveau des cadres : le management devient empêché (Detchessahar, 2011) et les cadres de proximité peuvent être amenés à s'éloigner du terrain. Derrière la stigmatisation par la direction de la fonction d'encadrement de proximité, la santé même de ces cadres semble oubliée. Notre intérêt se porte donc particulièrement sur le travail de ces cadres de proximité, les difficultés rencontrées et les ressources au regard de leur propre parcours.

N'ayant pas de moyen informatisé unifié pour reconstituer les parcours professionnels, la DGFIP ne possède que peu de données sur les parcours des cadres de proximité. Notre lecture proposée sous l'angle de l'activité, intègre à la notion de parcours une dimension sociale et collective – le parcours comme emploi et carrière –, et une dimension individuelle et biographique – le parcours de travail comme accroissement du temps vécu pointant les rôles de l'expérience. Les parcours s'inscrivent alors dans des temporalités multiples, aux niveaux macro, méso et micro (Gaudart, 2014) : l'évolution des politiques publiques, l'histoire de l'administration, l'encadrement de proximité, le collectif d'agents. Comprendre l'activité pour la transformer signifie alors élaborer des repères pour construire ces parcours dans ces différentes temporalités (Gaudart & Ledoux, 2013). Selon ces mêmes auteures, pour tenir une approche constructive du travail sous le prisme des parcours, une vision systémique tient les dimensions individuelle et collective dans une perspective à la fois synchronique et diachronique.

Notre objectif est de rendre visible à la direction l'activité des cadres de proximité : leurs capacités à tenir les missions en étant plus que des « simples » exécutants du pilotage par la performance, et les ressources potentiellement fragiles qu'ils mobilisent en fonction de l'expérience acquise au fil des parcours. Comme Carballeda (1997), nous considérons que l'analyse du travail des cadres offre un accès à l'organisation du travail, permettant d'identifier des leviers pour agir et transformer les situations de travail. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une demande explicite de l'administration dans le cadre de la thèse, cette dernière est restée intéressée par notre travail tout au long de la recherche et quatre points d'étape ont été réalisés entre 2013 et 2015 dans le but d'informer des résultats et des avancées des travaux.

## Structure de la recherche

Le cadre de notre recherche et les questionnements qu'elle suscite seront développés tout au long de la thèse et s'articuleront en trois parties.

Documentée à partir des travaux menés à la DGFIP et auxquels j'ai contribué avant cette thèse, puis de ma participation aux espaces de dialogue, la Première partie expose un cadre théorique issu de la sociologie du travail, des sciences de gestion, de la psychologie, de l'économie en croisant le point de vue de l'ergonomie afin de construire notre problématique au regard des éléments issus du terrain de recherche.

Le Chapitre 1 analyse les réformes de l'Etat, les modèles de management appliqués dans la Fonction Publique et leurs impacts sur les cadres de proximité. Issues du *New Public Management*, ces réformes impliquent des changements perpétuels aux différents niveaux des organisations publiques, avec notamment le développement d'un pilotage par la performance. Ces changements bouleversent le travail quotidien dans les services de proximité. La DGFIP n'échappe pas à ce phénomène, particulièrement en responsabilisant de plus en plus ses cadres à la réalisation des objectifs de performance.

Le Chapitre 2 aborde le métier de cadre, ses différents rôles et positionnements, ainsi que ses particularités dans le service public. Nous verrons que les cadres de proximité sont de plus en plus souvent pris dans une double injonction de performance et de maintien voire d'amélioration des conditions de vie au travail des services qu'ils pilotent. Alors qu'ils sont devenus les acteurs principaux pour garantir la santé de leurs équipes, leur propre santé est trop souvent négligée.

La Deuxième partie détaille la problématique et la stratégie générale de recherche.

Le Chapitre 3 expose les fils conducteurs que nous retenons pour comprendre l'activité des cadres de proximité qui parviennent à tenir leurs missions malgré les difficultés du quotidien : les « proximités » adoptées par ces cadres ; la distance proximale comme recherche de positionnement des cadres ; le rôle des parcours professionnels et de l'expérience dans la construction du positionnement des cadres ; les espaces de débat sur le travail comme ressource pour la construction partagée.

Le Chapitre 4 présente la démarche méthodologique générale en justifiant nos choix au regard du terrain. Pour analyser les parcours professionnels des cadres de proximité à la fois dans l'espace et dans le temps, nous avons mis en place une combinaison de méthodes.

La Troisième partie présente la recherche empirique et les résultats obtenus.

Le Chapitre 5 présente tout d'abord l'aspect des conditions de vie au travail des cadres de proximité à la DGFIP pour montrer combien cette fonction est bouleversée dans cette administration. Nous avons ici recueilli le ressenti de 123 cadres de proximité et 240 agents lors d'espaces de dialogue où les participants s'exprimaient sur leur qualité de vie au travail.

Nous étudions ensuite dans le Chapitre 6 les parcours professionnels de 27 cadres de proximité, recueillis tout au long de la recherche, pour construire une typologie de parcours en analysant les continuités, les ruptures, et pour appréhender les transformations possibles liées à la fusion.

Le Chapitre 7, quant à lui, s'intéresse à comprendre l'activité qui en découle, et plus particulièrement les arbitrages que les cadres de proximité sont amenés à faire au quotidien entre proximités et distances par rapport à la fois au pilotage par la performance et à l'activité de l'équipe qu'ils encadrent. A cet effet, nous avons analysé l'activité de 14 cadres de proximité.

Dans le Chapitre 8, nous nous intéressons plus particulièrement au rôle de l'expérience dans la construction du couple proximités / distances lors de la mise en place d'ateliers réflexifs, qui ont pour but de discuter collectivement des pratiques professionnelles entre pairs.

Nous terminerons ce document par une discussion sur la recherche réalisée, ses limites, ses enjeux et perspectives à la fois de recherche et d'action sur l'organisation et le travail d'encadrement de proximité.

Première partie

Enjeux et contours du travail de l'encadrement  
de proximité



# Chapitre 1 – La Fonction Publique à la recherche d'un modèle de management

Le management véhicule des acceptions différentes en fonction de ceux qui s'y réfèrent. Au sens pragmatique, *to manage* signifie se débrouiller. Worms (2006) distingue trois niveaux de management : les objectifs, les moyens financiers et les modes d'organisation. Depuis les années 1980, la Fonction Publique a pris un tournant managérial avec la diffusion du pilotage par la performance dans de nombreux pays (Melnik, 2010). En France, les dernières réformes prônent une évaluation quantitative systématique des résultats de l'action publique : Loi Organique relative aux Lois de Finances (2001), Révision Générale des Politiques Publiques (2007) puis Modernisation de l'Action Publique (2012). Ces réformes annoncent comme but de garantir plus de performance, plus de transparence, plus de démocratie dans la gestion de l'Etat, tout en recentrant sur les missions prioritaires : améliorer le service rendu à l'utilisateur, moderniser les fonctions de l'Etat et diminuer les dépenses publiques.

Ces principes s'inscrivent dans la ligne du *New Public Management* (Hood, 1995) qui visent à promouvoir des mécanismes de fonctionnement issus du secteur privé et présentés comme plus modernes, mieux organisés et plus performants (Alber, 2013). Cependant, les modèles de réorganisation par fusion et mutualisation inspirés du secteur privé entraînent réduction des emplois, remise en cause des métiers et allongement des hiérarchies, ce qui génère souvent des malaises au niveau des personnels (Bezès, 2012). Ces modèles de management, qui se généralisent dans le secteur public, sont de plus en plus souvent questionnés quant à leurs impacts sur les conditions de vie au travail.

Ce chapitre présente les éléments issus d'une littérature pluridisciplinaire (ergonomie, sciences de gestion, économie et sociologie) au regard de notre objet d'étude – l'activité des cadres de proximité et des caractéristiques du terrain de recherche – la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Nous nous intéressons d'abord aux transformations structurelles de la Fonction Publique et aux buts visés suite à l'arrivée de ces méthodes de la gestion privée dans le service public (§1), puis aux modes de management qui y sont déployés avec notamment l'application du pilotage par la performance, ses limites et ses impacts (§2).

## 1. La réforme de l'Etat en France : quand la gestion privée arrive au service public

Même s'il existe de fortes variations selon les pays, l'enjeu d'évaluer les administrations n'est pas nouveau : d'une part des moyens sont donnés aux élus politiques pour renforcer leur accès à l'expertise et aux informations détenues par l'administration, d'autre part des contrôles sont réalisés pour vérifier la conformité des actions administratives (Bezes, 2005). Ces évaluations se sont plus récemment développées avec de nouvelles façons de penser le contrôle des bureaucraties par la diffusion mondiale du *New Public Management (NPM)*, ou *Nouvelle Gestion Publique* pour la version française. Dans un premier temps, l'idée essentielle est de diminuer la taille de l'Etat pour différentes raisons en fonction des pays, la principale étant de surmonter les crises financières. La Grande-Bretagne s'inscrit dans ce courant néo-libéral dès 1979, les Etats-Unis et l'Italie à partir de 1993, le Canada en 1994, le Japon en 1996, l'Allemagne en 1999 (Christensen & Yoshimi, 2003 ; Pollitt & al., 2007 ; Melnik, 2010 ; Nosbonne, 2013) avec des intensités de réformes plus ou moins fortes (Mönks, 1998) selon les particularités de chaque pays.

### 1.1. New Public Management : le tournant managérial de la Fonction Publique

Composé d'un ensemble hétérogène de principes tirés de théories économiques, de savoirs managériaux et de pratiques expérimentées notamment dans les pays anglo-saxons (Hood, 1991 ; Gow & Dufour, 2000), le *New Public Management* est un « *puzzle doctrinal à vocation générique* » (Bezes, 2005, p.28) qui prône la gestion rationnelle des entreprises privées comme modèle de réformes des organisations publiques. Hood (1995) distingue sept éléments caractéristiques de cette doctrine :

1. Une tendance à désagréger les organisations publiques en unités entrepreneuriales pour chaque service du secteur public ;
2. Une tendance à favoriser la compétition entre services publics, et entre secteur public et secteur privé ;
3. Un usage accru des pratiques managériales issues du secteur privé ;
4. Une recherche accrue du moindre coût ;
5. Un développement du contrôle par le top-management ;
6. Une importance accrue conférée aux standards de performance mesurables ;

7. Une tendance à contrôler les organisations publiques à partir de mesure d'objectifs de production.

### ***1.1.1. Le bouleversement des organisations publiques***

Ce changement radical de la conception traditionnelle des organisations publiques, qui était jusqu'alors basée sur un modèle bureaucratique, critique les propriétés institutionnelles historiques des administrations (Bezes & Padis, 2008). Pour Amar & Berthier (2007), le *New Public Management* repose sur le postulat que le recours au modèle de l'entreprise permet de lutter contre les dysfonctionnements bureaucratiques du secteur public. Une des orientations est de transformer la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'Etat, notamment au niveau des cadres de proximité, et de mettre en place une gestion par les résultats basée sur la réalisation d'objectifs et sur l'évaluation de la performance.

Les techniques managériales importées du secteur privé seraient plus adaptées pour obtenir un meilleur rapport coût-efficacité pour les gouvernements (Hood, 1995). En reprenant à son compte un certain nombre de principes et d'outils du *NPM*, l'administration passe d'une culture de moyens à une culture de résultats : amélioration de la gestion budgétaire, renforcement du contrôle de gestion, mise en place de dispositifs de mesure de la performance essentiellement quantitatifs, développement de la contractualisation, introduction massive des technologies de l'information et de la communication, développement du principe de rendre des comptes à l'Etat et aux citoyens.

En France, un certain nombre de mesures ont été prises depuis les années 1980 de manière moins drastique que dans d'autres pays, et sans forcément être associées à la *Nouvelle Gestion Publique* (Bezes, 2008). La mise en place d'une politique budgétaire pour réduire les dépenses de l'administration, le blocage des salaires puis le ralentissement de leur progression, et la réduction des emplois en sont les mesures phares. Selon le même auteur, les années 1990-2000 marquent un tournant dans l'évolution des politiques de réformes françaises, dont les contenus et les amplitudes de changements sont alors ouvertement associés par l'administration aux outils du *NPM*.

L'émergence de cet esprit gestionnaire entraîne une reconfiguration du pouvoir avec l'introduction du cadre manager, c'est-à-dire celui « *qui dirige à partir de la maîtrise des*



*outils et des produits de la quantification* » (Ogien, 2012, p.15) alors que ce cadre était auparavant reconnu pour ses qualités de technicien et de proximité à son équipe. Jusque récemment, l'application des choix politiques reposait fortement sur le rôle tenu par les hauts fonctionnaires (Bezes & Padis, 2008). Cette spécificité française de configuration politico-administrative fait que les réformes tirées du *NPM* se sont d'abord développées par le haut de l'organisation. Selon ces auteurs, ces technocrates affichaient comme objectif de tirer les conséquences des transformations affectant le système administratif et d'adapter les structures de l'Etat aux évolutions. Pour Debar (2009), la complexité administrative française augmente la vision floue des réformes pour les agents, voire pour les cadres de proximité, qui ont des difficultés à leur donner du sens.

### ***1.1.2. New Public Management : un modèle critiqué***

Cette vision managériale des organisations publiques, qui tend à vouloir assimiler la gestion du secteur public à celle du secteur privé, est loin de faire consensus et fait l'objet de critiques depuis de nombreuses années (Dunleavy & Hood, 1994 ; Gaulejac, 2005). Selon Pollitt & al. (2007), l'amélioration de la performance des services de l'Etat reste discutable plus de trente ans après les premières applications des principes du *New Public Management* au Royaume-Uni. Dans l'ensemble des pays qui les ont adoptées, malgré certains succès et des transformations évidentes, la réussite reste mitigée à cause notamment d'effets pervers liés aux outils du *NPM* (Pollitt & al., 2007), lesquels effets sont d'ailleurs à l'origine de nombreux scandales financiers dans la sphère privée comme la société *Enron*<sup>3</sup> aux Etats-Unis, prouvant ainsi que les méthodes de management issues du privé ne sont pas irréprochables.

Dans le *NPM*, l'évaluation de la performance quantifiée produit aussi des dérives de l'action publique : les agents sont peu à peu incités à accroître la performance qui est mesurée par indicateurs, et non plus à améliorer les résultats des politiques engagées en termes d'objectifs (Salais, 2010a). La performance comme objectif est alors court-circuitée par l'évaluation comme référence. Pour Amar & Berthier (2007), l'environnement et le degré de complexité du secteur public, où les multiples objectifs et acteurs compliquent l'évaluation de la performance, ne sont pas comparables à celui du privé. Pour ces auteurs, le management public nécessite des réponses qui peuvent certes s'inspirer du privé, mais qui doivent être

---

<sup>3</sup> La société *Enron*, l'une des plus grandes américaines, a fait faillite en décembre 2001. Son système de courtage par lequel elle achetait et revendait l'électricité a connu de très grosses pertes dues à des opérations spéculatives sur ce marché. Celles-ci avaient été maquillées en bénéfices par des opérations comptables.

adaptées. Salais (2010b), quant à lui, critique le caractère « boîte à outil universelle » revendiqué par le *NPM*, où la culture de performance n'est pas la préoccupation de l'efficacité pour dépenser mieux selon les objectifs fixés par les politiques, mais dépenser moins pour mettre en concurrence le service public et l'entreprise privée.

La succession des réformes administratives, leurs impacts sur la gestion et les transformations des organisations publiques interrogent les valeurs des systèmes de management et des dispositifs de gouvernance publique, tout comme la place des personnes dans ces modèles de management (Bartoli & al., 2011). Pollitt (2000) évoque les réformes comme responsables de conséquences humaines négatives potentiellement élevées. Avec la mise en place du *New Public Management* qui a suscité des résistances individuelles et collectives (Van Haepelen, 2012), les fonctionnaires, agents et cadres, perçoivent des risques sur leur rémunération, leur reconnaissance, leur protection et leur autonomie (Amar & Berthier, 2007).

Encore peu d'études dans la littérature ont exploré les impacts d'un tel mode de management sur la santé des personnels, alors que de nombreux signaux sont alarmants : sous-effectifs, turnover important, postes vacants non pourvus, tarissement des sources de satisfaction au travail, troubles psychosociaux, etc. (Bezes, 2012 ; Gaulejac, 2012). Bezes (2012) dénonce le malaise des personnels de la Fonction Publique d'Etat dans le cas de réorganisations par fusion, où la bureaucratie est perçue comme accentuée, par l'allongement des hiérarchies et l'inadéquation des instruments gestionnaires aux nouveaux schémas d'organisation. Les collectivités territoriales peuvent tirer ce même bilan négatif lorsque les exigences des différentes dimensions du *NPM* qui pèsent sur le personnel conduisent à l'épuisement professionnel (Abord de Chatillon & Desmarais, 2012). Retombant dans les travers de la bureaucratie, ces innovations managériales perdent leurs sens en créant, au contraire, des excès d'instrumentations et de contrôles procéduriers. En confondant objectif et moyen, certaines pratiques oublient les valeurs-mêmes du service public en provoquant des incompatibilités et des contradictions (Worms, 2006 ; Bartoli & al., 2011).

## 1.2. Les nouvelles frontières du service public en France

Si la plupart des pays se sont lancés dans le *New Public Management* dans les années 1980, la France a pris ce virage plus tardivement avec la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui est certainement la manifestation la plus visible de ce mouvement de transformation de l'administration française et de son service public. Conçue en 2001 dans un

climat de consensus politique, doctrinal et médiatique, la LOLF dont l'objectif principal affiché est la recherche d'efficacité dans l'utilisation des crédits des finances publiques (Calmette, 2006), a pour but de réformer l'Etat. En amont, des réformes se sont succédé pour préparer les bases d'un « gouvernement à distance » et d'une gestion par la performance (Bezes & Padis, 2008).

Selon la LOLF, de nouvelles responsabilités sont attribuées aux cadres publics : ils auraient une plus grande liberté de gestion du service dont ils ont la charge pour atteindre les objectifs votés au Parlement. Les missions des fonctionnaires seraient également clarifiées, les services décloisonnés en faveur d'un meilleur dialogue social. Une dimension clairement politique des Finances Publiques émerge de l'esprit de la LOLF et de l'objectif de performance : la réduction du déficit public par une restauration de la rigueur budgétaire (Calmette, 2006). La méfiance vis-à-vis du travail des fonctionnaires ayant poussé à la demande et à l'évaluation de la performance, l'Etat se veut lui-aussi être une « *entreprise privée bienveillante* », garante d'efficacité (Calmette, 2006, p.5).

### ***1.2.1. L'accélération des réformes administratives***

Moteur de l'accélération des processus de réformes des administrations, la LOLF transforme simultanément les objectifs, les principes et les instruments (Bezes, 2008). Pour Calmette (2006), elle systématise l'évaluation de l'ensemble des actions des services de l'Etat, sans prendre en considération ses spécificités. Derrière ces outils apparemment neutres se cachent des choix politiques discutables mais non discutés (Boussard & Lorient, 2008) menant à diverses critiques : biais des données quantitatives, manière de fixer les objectifs mesurables avec des indicateurs irréalistes ou sans rapport avec le véritable travail des agents, faible adhésion des personnels aux réformes du service public (Trosa, 2006 ; Winicki, 2006). Cette question de l'adhésion se pose particulièrement pour les cadres de proximité. Par leur fonction et leur position hiérarchique, ils sont à la fois responsables de la mise en application des politiques de modernisation et de l'utilisation des outils de gestion (Dujarier, 2006 ; Mispelblom Beyer, 2010).

Cette bureaucratisation des tâches des gestionnaires peut devenir inquiétante, d'autant plus lorsque les indicateurs de la LOLF sont démultipliés, ce qui entraîne l'utilisation de nouveaux outils et l'adoption d'un nouveau langage (Winicki, 2006), une perte de la qualité des informations recueillies et une augmentation du temps pour les analyser (Bezes & Padis,

2008). Pour le succès d'un pilotage par la performance, la clarté des objectifs est très importante, mais celle-ci est difficile à tenir lorsque les objectifs sont multiples et quelquefois divergents comme ceux des dépenses publiques. Les objectifs d'efficacité et de qualité, qui eux aussi par leurs dimensions subjectives peuvent être antinomiques, sont difficilement mesurables avec des indicateurs fiables (Calmette, 2006). Selon les politiques publiques, la LOLF permet une évaluation a posteriori de la performance des résultats budgétaires : les objectifs sont comparés à la fin de l'année, les moyens financiers et humains sont pris en compte pour une évaluation plus juste de l'efficacité de l'utilisation des crédits. Pourtant, Calmette (2008) en relève deux faiblesses : l'attention renforcée sur le bénéfice financier crée un déséquilibre, l'évaluation annuelle supprime la vision sur le long terme.

### ***1.2.2. Des conséquences sur le service public***

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) lancée en 2007 affiche les mêmes objectifs par des réformes structurelles en recentrant l'Etat sur ses missions prioritaires. Un intérêt particulier est affirmé à la valorisation du travail et au parcours des agents, ainsi qu'à la responsabilisation de la culture du résultat (Chevallier, 2010). Inscrite dans une période profondément remaniée par la mise en place de la LOLF, la RGPP en est en quelque sorte la traduction managériale, un « dispositif contenant » (Bezes, 2008). La Modernisation de l'Action Publique (MAP), créée en octobre 2012 par le gouvernement issu des élections de cette même année, a remplacé la RGPP en affichant les objectifs suivants : la simplification et l'amélioration de la qualité de service, la mobilisation des leviers numériques, l'évaluation pour rénover, la modernisation de la gestion publique, et l'association des agents et des partenaires. Ces objectifs sont similaires à ceux de la RGPP, excepté un ajout de taille : l'évaluation des politiques publiques pour identifier des mesures d'économie.

Dans une approche publique, la volonté de rapprocher l'offre de la demande s'est traduite par un mouvement général de décentralisation de l'Etat (Worms, 2006). Par principe de proximité avec les citoyens, les services publics sont pris en charge de manière privilégiée par des structures implantées sur l'ensemble du territoire, et celles-ci deviennent plus autonomes vis-à-vis de leur hiérarchie. En parallèle, les contours du service public, autrefois en perpétuelle extension, sont finement délimités pour ne conserver que ce qui relève de l'impératif de la cohésion sociale. L'administration fiscale française abandonne ainsi son activité bancaire par exemple. Selon Chevallier (2010) et Nosbonne (2013), ces transformations des valeurs et des pratiques du service public se traduisent concrètement par l'ajout de normes contraignantes,

par la redistribution des niveaux de décisions et de compétences, par le transfert de tâches, par la perte de sens et l'amaigrissement du service public.

Pour Chevallier (2007), le service public passe d'une conception organique, où ce service était considéré comme une institution chargée d'assurer une mission pour le compte de celle-ci, à une conception fonctionnelle, où le service public est devenu une prestation fournie à la population pour satisfaire l'intérêt général. L'uniformité de la règle administrative assure alors la neutralité du service public. Dès lors qu'on applique les principes d'un management privé aux services publics, les spécificités de ce service public impliquant des règles particulières de gestion en termes de statut juridique des organisations qui le constituent, de statuts des personnels et de compétences professionnelles et des métiers sont abandonnées (Worms, 2006). La notion d'utilisateur laisse place à celle de clients, de consommateurs (Chevallier, 2007) qui attendent de l'administration publique efficacité et performance. Par exemple, la charte Marianne est adoptée en 2005 pour mesurer, à l'aide d'indicateurs quantitatifs, la qualité de l'accueil physique ou à distance des usagers dans les services administratifs de l'Etat.

Cet accent mis sur les résultats amène à questionner les valeurs-mêmes du service public, celui-ci étant jusqu'alors fondé sur des principes d'équité et de solidarité (Bartoli & al., 2011). La dimension éthique associée à l'idée d'administration au service des citoyens, qui a l'objectif de satisfaire l'intérêt général, n'est pas compatible avec celle de performance en management public, où la rentabilité et le profit sont devenus des buts à atteindre. Bartoli & al. (2011) montrent que cette incompatibilité engendre conflits d'intérêts, non-respect du principe de neutralité, distorsion d'informations, problème d'équité versus égalité. Ces questionnements remettent autant en cause les objectifs poursuivis par le *New Public Management* que la pertinence des outils utilisés. Les cadres dirigeants se trouvent de plus en plus éloignés de ces pressions susceptibles de ne plus garantir la neutralité et l'impartialité du service public (Worms, 2006), faisant trop souvent décaler et peser la responsabilité de performance du service public sur les cadres de proximité.

### 1.3. La DGFIP au cœur de changements permanents

Notre terrain situé au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, illustre les conséquences, majoritairement listées dans la littérature convoquée ci-dessus, que peuvent avoir ces modèles de management de la Fonction Publique aux niveaux des personnels et particulièrement pour celui des cadres de proximité. Les éléments avancés ici sont issus de notre compréhension de cette administration, grâce aux données recueillies par notre participation aux différentes études avant thèse et la période passée à l'IRES.

#### 1.3.1. La fusion de deux administrations aux fonctions régaliennes

Afin d'aboutir aux objectifs des réformes impulsées par la LOLF, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) est née d'une fusion créée par décret du 3 avril 2008 entre les deux administrations centrales de la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) aux missions complémentaires et métiers différents (cf. Tableau 1), avec souvent les mêmes usagers ou interlocuteurs.

DGI – 79 000 agents	DGCP – 58 000 agents
Calcule et contrôle l'impôt des particuliers et des entreprises.	Assure le recouvrement des impôts des particuliers.
Assure la perception de certains impôts.	Assure la perception des recettes et le paiement des dépenses des collectivités territoriales.
Gère les activités cadastrales et foncières.	Assure le paiement des dépenses de l'Etat.
	Gère le domaine.
	Tient la comptabilité de l'Etat et des collectivités territoriales.

Tableau 1 : Missions des deux administrations avant la fusion de 2008

Souhaitant diminuer les redondances et la complexité administrative, l'Etat a connu plusieurs projets de réformes qui se sont succédé dans le passé, sans réussite. Le dernier échec est celui de la mission « 2003 » conduite entre 1997 et 2000. Selon Pernot (2002), les explications avancées sur cette réforme manquée des finances restent trop sommaires : postulats sur le faible engagement réformateur du politique, posture présumée des hauts fonctionnaires, ou encore réaction conservatrice des syndicats. Pour cet auteur, il est nécessaire de compléter l'approche des politiques publiques dite d'en haut, comme nous l'avons vu avec des modèles du type du *New Management Public*, par une approche d'en bas, à partir du travail, de

manière à mieux articuler les règles établies par l'organisation avec le travail réel. Rejetée suite à une forte mobilisation des personnels craignant pour leurs emplois et conditions de travail, cette réforme n'a pourtant pas été abandonnée. Dès 2004, ces projets ont été repris par une méthode plus progressive et incrémentale, le « Bercy ensemble », autour de deux axes : d'une part la perception de l'utilisateur sur son contact avec l'administration, les facilités et les difficultés qu'il y rencontre ; d'autre part, la rationalisation du fonctionnement de l'administration (Grimault & al., 2005).

Avant 2008, la DGI et la DGCP mènent des changements chacune de son côté (cf. Tableau 2) sans forcément afficher la volonté de préparer la fusion future, ni de s'inscrire ouvertement dans l'esprit du *New Public Management*. En effet, au niveau de la DGI, les structures sont simplifiées par des rapprochements de services et des transferts de tâches, en menant en parallèle la rationalisation de ses services par les technologies de l'information et de la communication. Pour la DGCP, de nouveaux cœurs de métiers sont définis autour des missions d'interlocuteur fiscal unique des particuliers et du contrôle/conseil des collectivités locales. Les nombreux changements dans ces deux filières ont des répercussions directes sur le métier de cadre de proximité qui ne cesse de se transformer au fur et à mesure des transferts de missions au sein des services. Le soutien technique apporté par les cadres et leur rôle pédagogique pour expliquer ces changements aux équipes de travail sont devenus un véritable enjeu pour les cadres de proximité pour redonner du sens au métier, tant les mutations décidées au niveau central bouleversent en permanence la vie dans les services de proximité.

DGI	DGCP
<u>2001</u> : Ouverture du portail impots.gouv.fr	<u>2002</u> : Abandon de l'activité bancaire.
<u>2002</u> : Rapprochement des Centres Des Impôts (CDI) chargés du calcul et de l'assiette, et des recettes des impôts avec la perception de la TVA.	<u>2004</u> : Adossement de la redevance à la taxe d'habitation.
<u>2002</u> : Création des Centres <i>Impôts Service</i> .	<u>2005</u> : Spécialisation des trésoreries en milieu urbain en grands domaines d'activité (fiscal « recouvrement », secteur public local, amende, etc.)
<u>2003</u> : Rapprochement des Centres Des Impôts (CDI) et des Centres Des Impôts Fonciers (CDIF).	<u>2000-2007</u> : Fermeture de 700 trésoreries en milieu rural passant à 3 100 postes.
<u>2004</u> : Création des Services des Impôts des Entreprises (SIE) avec le transfert du recouvrement des impôts professionnels.	
Déploiement des procédures dématérialisées.	

Tableau 2 : Changements réalisés dans les deux administrations avant la fusion de 2008

### 1.3.2. Des changements aux conséquences cristallisées au niveau des cadres de proximité

La création de la DGFîP poursuit ce double objectif de rationalisation et d'interlocuteur fiscal unique. La fusion qui se veut, pour ses responsables, emblématique de la capacité de l'Etat à se réformer, débute en août 2008 par les deux administrations centrales : la DGI et la DGCP se fondent en une seule direction générale avec à sa tête un directeur général (cf. Figure 1). Dès 2009, dans chaque département, la direction des services fiscaux et la trésorerie générale sont fusionnées progressivement. Pour cela, des Directions Locales Unifiées (DLU) sont créées : les Directions Départementales des Finances Publiques (DDFiP) au plan départemental, et les Directions Régionales des Finances Publiques (DRFiP) au plan régional. Cependant, il n'existe pas d'autorité hiérarchique entre DRFiP et DDFiP dont les dénominations correspondent à la taille du département et au nombre d'agents attribués.

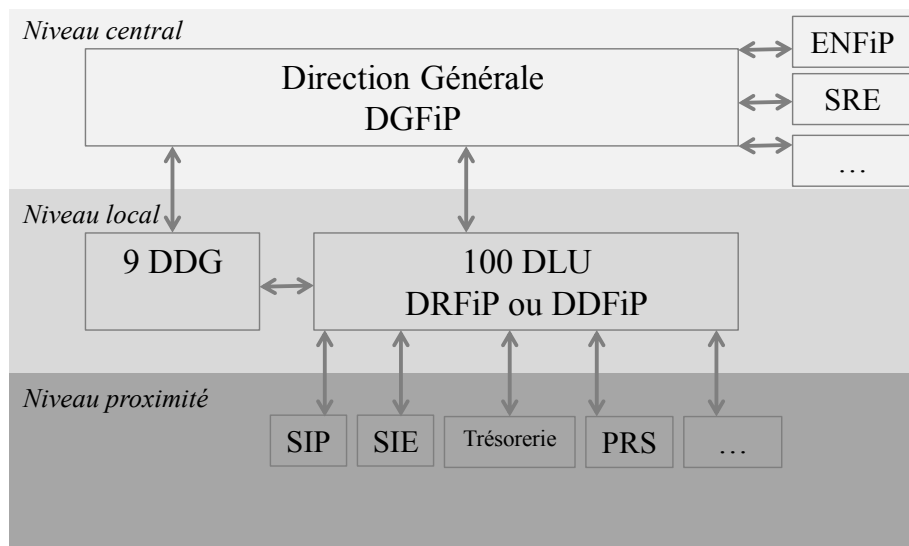


Figure 1 : Déploiement de la DGFîP sur le territoire français

En parallèle, les neuf délégations interrégionales (DDG) de la DGI sont conservées dans le nouvel organigramme : leur mission est d'accompagner et de coordonner les DLU. Bien que sans rôle opérationnel, les DDG ont une fonction charnière ; le directeur de la délégation interrégionale est un relais entre l'administration centrale et les directeurs locaux des DLU, pour les demandes budgétaires et immobilières, ainsi que pour l'évaluation des DLU, qui elles-mêmes évaluent les services de proximité au sein du département. Ce nouvel organigramme, au mode pyramidal renforcé, modifie les rapports qu'entretiennent les cadres de proximité avec leurs supérieurs hiérarchiques qu'ils jugent moins accessibles, ce qui caractérise, comme nous l'avons vu dans la littérature, un allongement des hiérarchies : ajout



d'un échelon dans le pilotage par la performance pour les cadres issus de la DGCP, renforcement des transferts d'informations descendants et ascendants par palier hiérarchique où les cadres de proximité n'ont plus la possibilité d'interroger directement le responsable concerné au niveau central.

Au niveau du réseau infra-départemental, les Services d'Impôts pour les Particuliers (SIP), les Services d'Impôts pour les Entreprises (SIE) et les Trésoreries sont ceux qui ont connu le plus de bouleversements. Dans les SIP, des guichets fiscaux uniques sont créés sur le même schéma que pour les interlocuteurs fiscaux pour les entreprises réalisés avant la fusion de 2008. Ainsi, les services assurant le calcul, le traitement de l'assiette et son recouvrement se situent dans un même lieu géographique. Entre 2009 et 2011, 705 SIP sont créés et rassemblent en moyenne 25 agents, avec un maximum de 50 agents. En milieu périurbain ou rural, les trésoreries sont également chargées, en complément de leur mission de recouvrement, d'assurer l'accueil fiscal. Sans personnel supplémentaire, elles prennent maintenant en charge les demandes des contribuables avant de les renvoyer vers le SIP de rattachement pour les demandes plus complexes. Quant aux SIE, le recouvrement de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) leur est attribué. Dans le cadre de cette fusion, les pôles de recouvrement spécialisés (PRS) étant délocalisés dans les locaux des SIE, les créances difficiles des SIE, SIP et trésoreries leur sont transférées. Les autres services déconcentrés, comme le Pôle d'Inspection Contrôle Expertise, le Domaine, le Cadastre, les Paieries, etc. ne sont pas touchés par les effets de la fusion. Les cadres de proximité sont ainsi amenés à encadrer un travail différent dans les services dont ils ont la responsabilité : un travail de masse où l'expertise et la technicité tendent à disparaître.

La fusion s'est ainsi poursuivie jusqu'en 2012 pour le niveau local et de proximité. La DGFIP a repris l'intégralité des attributions des deux administrations auxquelles elle s'est substituée : elle assure à la fois des missions relevant de la fiscalité et de la gestion publique, que les cadres de proximité articulent entre usagers et agents encadrés (cf. Tableau 3). Jusqu'en 2012, l'administration centrale de la DGFIP s'était organisée autour de deux pôles « métiers » : *la fiscalité* des particuliers et des professionnels, et *la gestion publique* pour les collectivités locales (cf. Annexe 1), ainsi que d'un pôle transverse : *le pilotage du réseau et de ses moyens*. Ces trois mêmes pôles se retrouvent encore aujourd'hui dans le réseau au niveau des directions départementales, alors que l'organigramme de l'administration centrale a été réduit en 2013 à un directeur général et son adjoint. Ainsi, les cadres de proximité ont pour

interlocuteur privilégié les numéros 2 correspondant à leur pôle métier et au pôle transverse de la direction locale, là où auparavant ils interagissaient directement avec le numéro 1.

Orientée Usagers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer et expliciter la législation et la réglementation fiscale.</li> <li>- Calculer puis recouvrer les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, des collectivités territoriales et de tous les organismes publics.</li> <li>- Contrôler le respect des obligations fiscales et lutter contre la fraude.</li> <li>- Traiter le contentieux fiscal.</li> <li>- Contrôler puis mettre en œuvre la dépense publique de l'Etat.</li> <li>- Tenir les comptes de l'Etat.</li> <li>- Tenir les comptes, exécuter les opérations financières et conseiller les collectivités territoriales et les établissements publics.</li> <li>- Apporter une expertise et un conseil financier à l'Etat et aux acteurs économiques.</li> </ul>
Orientée Agents	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gérer et former les personnels de la DGFIP et assurer le dialogue social.</li> <li>- Gérer les moyens de la DGFIP.</li> <li>- Conduire et mettre en œuvre les projets informatiques.</li> <li>- Piloter et évaluer le réseau de la direction générale.</li> <li>- Auditer l'organisation des services.</li> <li>- Prévenir les risques.</li> <li>- Assurer une présence au plan international.</li> </ul>
Orientée Usagers & Agents	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communiquer.</li> </ul>

Tableau 3 : Missions de la DGFIP à tenir par les cadres, selon notre regroupement<sup>4</sup>

De manière transversale, la DGFIP pilote, anime et évalue les services de proximité en définissant la politique de ressources humaines, en allouant les moyens et en assurant la gestion de son personnel. Pour cela, cette administration conçoit et met en place des méthodes et outils d'analyse, d'audit et de contrôle de gestion pour développer sa performance. Sans fiche de poste définissant les missions propres à leur fonction, les cadres de proximité s'approprient, comme ils le peuvent, en fonction notamment de leur expérience, les missions définies par cette administration. Ils ne disposent cependant pas de marge de manœuvre sur les ressources qui leur sont allouées par la hiérarchie, que ce soit en termes de personnel ou de matériel. Il en est de même pour l'utilisation des indicateurs et autres outils d'analyse : les cadres de proximité ne sont pas consultés lors de leur conception. Ces indicateurs ont pourtant comme finalité d'évaluer le travail effectué à leur niveau. Quant à l'appropriation des outils, elle varie en fonction de la représentation du métier que se font les cadres de proximité.

<sup>4</sup> D'après le site web de la DGFIP, consulté en 2012.

## 2. Pilotage par la performance : le choix d'une politique de gestion par indicateurs

La notion de performance et sa mesure appliquée à la sphère publique ne sont pas faciles à cerner avec précision (Thomas, 2005) ni à légitimer (Drucker, 1995). Pour la Fonction Publique, la performance signifie plus de transparence : « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (LOLF Art.27, 2001). Calmette (2006) distingue trois objectifs de performance : l'efficacité socio-économique par l'impact du service public sur son environnement économique social et écologique, la qualité de service pour l'utilisateur par sa satisfaction, et l'efficience de gestion. Van Stolk & Wegrich (2008) ajoutent à ceux-ci l'intégrité du pouvoir public et la conformité à la législation en vigueur.

Pour l'administration fiscale française, la culture de conformité hiérarchique traditionnelle a un poids considérable et l'application uniforme des règles est l'image qu'elle souhaite donner. Les réformes managériales se sont surtout traduites par des réformes de la gestion et du pilotage, par le développement d'outils et des restrictions budgétaires, en négligeant trop souvent l'aspect humain du management (Trosa, 2006). Les cadres publics, notamment ceux de proximité, sont responsabilisés par l'organisation pour améliorer sans cesse la performance (Crozet & Desmarais, 2005). Pour ces auteurs, cette responsabilisation suppose l'élargissement de leurs rôles de gestion et la reconnaissance d'une autonomie décisionnelle. Cependant, la performance de la Fonction Publique et son évaluation sont fortement en lien avec les élus politiques, par leur définition des objectifs et par leurs choix d'instruments pour les atteindre (Bureau et al., 2010). Ce critère politique, quasiment absent dans les entreprises privées, est un paramètre non négligeable qui modifie grandement le rapport à la performance dans la sphère publique. Selon Barabel & Meier (2010), les prises de décisions et les choix d'investissement sont plus souvent déterminés par les considérations politiques plutôt que stratégiques, réduisant fortement les marges de manœuvre des cadres de proximité.

A la DGFIP, la pratique managériale issue de la LOLF semble consister en un système de management descendant qui donne une orientation à l'activité en fixant des objectifs à un service puis en mesurant le degré d'avancement ou d'atteinte : les résultats sont évalués indépendamment des conditions de réalisation du travail. Pour piloter et évaluer son réseau, la DGFIP a mis en place des Projets Annuels de Performance (PAP) structurés autour d'objectifs

stratégiques présentés dans la charte de gestion du programme 156. La performance est mesurée grâce aux indicateurs déclinés dans le Budget Opérationnel de Programme (BOP). Au niveau local, les indicateurs du BOP se déclinent en y ajoutant des indicateurs « métiers » complémentaires hors BOP. Selon la LOLF, ces indicateurs permettent d'évaluer chaque année les objectifs de chaque service et de chaque métier, qu'il s'agisse d'actions ou de moyens humains et matériels. Un dispositif d'intéressement collectif à la performance associe l'ensemble des agents aux résultats. Ces derniers obtiennent une prime annuelle de 150 euros lorsque le seuil minimum fixé d'indicateurs est atteint. Les indicateurs, définis par les orientations stratégiques de la DGFIP, sont relevés afin de mesurer le volume et la qualité des résultats obtenus. Par comparaison avec les résultats attendus et les moyens mis à disposition, l'efficacité d'un service est alors appréciée. Ces indicateurs de performance font partie des pratiques de gestion qui ont différents impacts sur la qualité du travail produit et la qualité de vie au travail.

## 2.1. La performance : une notion floue

Le choix managérial opéré par la DGFIP, le pilotage par la performance, pourrait laisser entendre que la définition de la performance est unique et acceptée par tous. Toutefois, la littérature abondante sur la performance révèle une absence de consensus tant sur sa définition que sur les critères de sa mesure. Etymologiquement, le mot *performance* est issu de l'anglais *to perform* « réaliser », ce qui renvoie à l'accomplissement d'une action sans a priori sur la nature, ni le niveau ou la mesure du résultat à obtenir, et *Parformer* de l'ancien français « parfaire » qui renvoie plutôt à l'idée de qualité. En management public et en science de l'administration, la performance se positionne sur un continuum avec d'un côté le pilotage par les résultats financiers quantitatifs, et de l'autre la conformité aux lois et choix politiques (Bartoli & al., 2011). But à poursuivre par le management public, la performance est devenue la promesse de l'ensemble des réformes de la Fonction Publique, avec dorénavant un mode de gouvernement par l'assujettissement de la décision politique à une logique de résultats (Ogien, 2012).

### 2.1.1. Une notion polysémique

Selon Pesqueux (2004), la performance est le résultat optimal à obtenir qui se décline différemment en fonction des sphères professionnelles. Bourguignon (1996) la considère comme une notion floue indissociable d'un système de valeurs à trois niveaux : le résultat par

le niveau d'atteinte de l'objectif, l'action par le processus traduisant la potentialité en réalisation, et le succès en fonction de l'ambition de l'objectif fixé et de la subjectivité du jugement. Pour Lorino (2003, p.5), « *est performance dans l'entreprise tout ce qui, et seulement ce qui, contribue à atteindre les objectifs stratégiques et à améliorer le couple valeur-coût* ». Une organisation consomme des ressources, les coûts, pour répondre aux besoins des clients en produisant une valeur. Longtemps réduite à cette dimension financière, la performance était définie comme « *le résultat d'une organisation tel qu'on peut le lire dans les états comptables et financiers traditionnels* » (Cappelletti, 2010, p.41), où les actionnaires imposent leurs objectifs de rentabilité sur les court et moyen termes, sans prendre en compte les coûts de santé. Pour les ergonomes, cette représentation n'est que partielle (Petit, 2005) : elle ne permet qu'une analyse a posteriori en termes financiers (Bourgeois & Hubault, 2005), en ne prenant en compte que le travail ayant une production directe et en excluant les temps indirectement productifs (Blazejewski & Hubault, 1999), pourtant nécessaires à la réalisation de l'activité.

Concernant l'atteinte des objectifs stratégiques, deux dimensions sont associées à la performance : le déroulement de l'action et son résultat (Lorino, 2003). La performance porte en même temps l'efficacité – capacité à réaliser les objectifs fixés –, et l'efficience – moyens mis en œuvre pour produire un résultat (La Villarmois, 2001 ; Santo & Verrier, 2007). L'accroissement de l'efficience s'explique par la maximisation de l'utilisation des ressources, soit en augmentant la production sans les coûts, soit en maintenant le niveau de production en réduisant les coûts. Barabel & Meier (2010) reconnaissent une définition naïve de la performance comme mesure objective de l'efficacité et/ou de l'efficience d'une action. Dans ce cas, il faut s'intéresser à la mesure des résultats obtenus rapportés aux moyens utilisés pour l'obtenir, puis relativiser cette mesure en fonction du contexte et du niveau de risques pris par rapport à un référentiel : il s'agit en quelque sorte de *benchmarking* (Dohou & Berland, 2007). Mais cette objectivité est impossible à maintenir, de par les choix des résultats à mesurer et des référentiels de comparaison, les modalités de calcul, tous subjectifs.

A ces différents modèles d'efficacité, Bourgeois (2002) ajoute le point de vue de la santé qu'elle soit physique, mentale, morale ou sociale, en observant le coût du travail sur la santé des opérateurs mais aussi ce que le travail apporte dans la construction de la santé. Du point de vue ergonomique, la dimension économique de la performance est à confronter avec ces aspects humains (Bourgeois & Hubault, 2005). En ce sens, selon Bourguignon (1996), la

performance est un construit social, alors que Quinn & Rohrbaugh (1983) la considèrent plutôt comme un construit de faits observables basés sur des objectifs rationnels, des processus internes, une ouverture vers l'extérieur de l'organisation et la valeur des ressources internes. Dans sa revue des travaux théoriques sur la performance, La Villarmois (2001) retrouve ces deux grandes dimensions qu'il oppose : une première objective et économique par un critère chiffré, et une seconde subjective et politique par un critère humain. En remettant en cause la conception singulière de la performance, cette analyse met l'accent sur la notion de construit social, négocié par l'organisation et les différents acteurs (Dohou & Berland, 2007).

### ***2.1.2. Vers une performance organisationnelle aux contours variables***

La prise en compte des objectifs divergents des différents acteurs a fait évoluer la notion de performance dans les organisations. Pour Barabel & Meier (2010), la performance organisationnelle a pour but de mesurer l'organisation dans son ensemble et de prendre en considération la capacité à satisfaire l'ensemble des acteurs. Dans cette perspective, une mesure simple de performance n'est plus possible, il faut plutôt analyser l'organisation au niveau des processus créant de la valeur, puis rechercher des indicateurs de performance complexes qui prennent en charge la multi-dimensionnalité.

La littérature actuelle reste confuse sur la notion de performance organisationnelle, et il semblerait que la performance globale ou encore durable y soit plus ou moins confondue. Cette notion de performance globale a émergé en Europe avec le développement durable et émane de « *la déclinaison des principes du développement durable à l'échelle des entreprises par le biais de la responsabilité sociétale* » (p.2), en intégrant volontairement à la performance économique, des dimensions sociales et environnementales (Dohou & Berland, 2007) : il faut à la fois produire bien et adopter un comportement éthique (Berland, 2010). Pourtant, l'éthique et la rationalité économique ne sont pas sur le même plan, ce qui crée des problèmes lorsqu'une organisation fait ses choix stratégiques en ignorant l'une ou l'autre. Pour La Villarmois (2001), la performance, pilier des systèmes, occupe une place centrale dans les mécanismes de contrôle : « *il faut être performant partout et tout de suite* » (Berland, 2010, p.12). Dohou & Berland (2007) notent que la notion de performance se diversifie et a un regain d'usage. Aujourd'hui, les organisations tentent de maintenir ensemble la dimension financière et les autres dimensions subjectives de la performance, en repositionnant

radicalement la gestion des ressources humaines au cœur de la constitution du travail (Hubault, 2005).

## 2.2. Mesurer et suivre la performance : de l'usage des indicateurs

De nombreux auteurs dans la littérature s'accordent à dire que la quantification est nécessaire, voire cruciale dans l'activité de gouverner (Ogien, 2012). Pour l'économiste Salais (2010a), la société doit avoir une bonne connaissance sur elle-même, sur la diversité et sur la complexité des réalités sociales. Mesurer la performance favoriserait même un cercle vertueux (Osborne, 1993), la mesure des résultats permettant de distinguer un succès d'un échec pour récompenser ou corriger. Lorino (2003) assimile l'organisation à un portefeuille qui combine compétences et ressources. Autrement dit, le pilotage par la performance représente *« l'ensemble des actions mises en œuvre pour mesurer et réaliser cette performance »* (Cappelletti, 2010, p.12). Dans cette vision gestionnaire, l'organisation pilote la performance à travers les objectifs stratégiques pour mettre en place des actions opérationnelles concrètes, où l'encadrement de proximité est un acteur clé.

Lorino (2003) qualifie un système de pilotage fonctionnel comme simple, interprétable pour l'action, structuré et orienté vers la stratégie. Cet auteur préconise un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs de performance, des règles de priorisation pour limiter les contradictions entre objets de mesure, ainsi que l'explication claires des données afin d'être comprises par les personnes concernées. Dujarier (2006) ajoute que les objectifs doivent être atteignables, la fixation d'objectifs idéaux dégradant au contraire compétence, motivation, productivité et maîtrise managériale. En s'intéressant à la performance, l'ergonomie cherche, quant à elle, à mieux appréhender les compromis, notamment réalisés par les cadres, entre satisfaction de l'exigence de productivité et valorisation du travail (Blazejewski & Hubault, 1999).

### 2.2.1. Une multiplicité de conceptions des indicateurs

Pour Pesqueux (2004), une performance est un résultat chiffré dont le résultat de l'évaluation est classé par rapport à un référentiel, norme ou concurrent. Avec cet étalonnement, la mesure devient objective. A l'inverse, selon Dejours (2003), l'évaluation qui consiste soit à juger soit à mesurer ne peut être que subjective en fonction de la situation à évaluer et des critères

choisis. Pour cet auteur, mesurer le travail est impossible : seul un jugement peut être apporté à condition de bien connaître les composantes de ce travail.

Comme pour la définition de la performance de La Villarmois, Pesqueux (2004) défend une évaluation de la performance à partir de deux dimensions : d'une part une synthèse de plusieurs indicateurs économiques et systémiques pour s'assurer de la pérennité de l'organisation, et d'autre part une dimension subjective, à la fois sociale par des données sur les ressources humaines, et sociétale par la légitimité de l'organisation. Contrairement aux définitions gestionnaires, pour cet auteur, la performance organisationnelle ne peut se décrire simplement à partir d'une mesure comparative entre une valeur d'entrée et une valeur de sortie, les éléments à prendre en compte sont non exhaustifs. Pourtant, Lorino (2003) affirme, lui aussi, qu'un indicateur n'est pas une mesure objective mais qu'il est construit selon des critères variant en fonction de la stratégie adoptée par l'organisation.

Un indicateur, outil de gestion, est « *une information devant aider un acteur à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* » (Lorino, 2003, p.131). Barabel & Meier (2010) ajoutent à cette définition un élément conventionnel puisqu'un indicateur, défini par des règles et des conventions, est un signe, variable ou fonction de variables, le plus souvent quantitatif, qui est utilisé pour représenter des systèmes complexes. Représentation empirique de la réalité, son calcul est identique et récurrent dans le temps pour comparer différents systèmes. Chiapello & Gilbert (2013) en distinguent trois rôles que Moisdon (2005) associe à trois niveaux de l'organisation : structurer les conduites et piloter le changement à partir de modèles normatifs au plan stratégique, étudier les déterminants essentiels de l'organisation par des instruments d'analyse au plan organisationnel, et structurer les actes courants de la gestion en explorant de nouvelles situations au plan des opérations productives. En ce sens, Lorino (2003) définit plusieurs sortes d'indicateurs :

- L'indicateur de résultat évalue le résultat final lorsque l'action est réalisée. Contrôlant l'atteinte des objectifs fixés, cette mesure n'influence pas le cours de l'action.
- L'indicateur de suivi ou de processus mesure une action en cours. En renseignant sur l'évolution des tendances, il sert à réajuster l'activité s'il y a déviation.
- L'indicateur de reporting informe le niveau hiérarchique supérieur sur la performance réalisée et l'atteinte des objectifs. Il correspond à un engagement contractuel.



- L'indicateur de pilotage aide au pilotage de l'activité. Il guide une action en cours mais n'est pas forcément contrôlé par les supérieurs hiérarchiques.

### **2.2.2. Pour des utilisations aux objectifs variés**

Malgré ces distinctions théoriques, il est difficile de les différencier dans l'activité de travail : un indicateur de résultat pour une action courte peut devenir un indicateur de suivi pour une action plus longue dans le temps. Selon Lorino (2003), un indicateur est pertinent à la fois sur le plan opérationnel quand il est en lien avec l'action à piloter, et sur le plan stratégique lorsqu'il correspond à un objectif. Ainsi, en théorie, les indicateurs guident les représentations et les actions, alors qu'en pratique ils sont « adoptés » par le terrain (Martineau, 2008). L'implantation des outils de gestion et les dynamiques de changement qu'elle implique est à questionner, d'autant plus que les organisations contemporaines sont hyper-instrumentées et inventent continuellement de nouveaux outils (David, 1998). Un enjeu de taille pour le management se situe au niveau de l'appropriation de ces outils par les différents acteurs de l'organisation (Bourguignon & Jenkins, 2004). Pour Moisdon (1997), les cadres intermédiaires sont particulièrement impliqués dans ces processus de contextualisation des outils de gestion, tout comme les cadres de proximité et les équipes encadrées (Detchessahar & Journé, 2007). En construisant et déconstruisant les discours stratégiques de l'organisation, ces acteurs sont essentiels pour mettre en œuvre la stratégie de l'organisation (Rouleau, 2005).

Dans les environnements de travail actuels, fortement perturbés et concurrentiels, mesurer la performance sous tous ses aspects semble primordial, car comme nous l'avons vu, la mesure de la performance financière ne suffit plus. Kaplan & Norton (1993) conseillent l'utilisation d'un tableau de bord prospectif, le *Balanced Scorecard*, avec des indicateurs financiers, clients, organisationnels et développementaux. Pour ces auteurs (1996), maintenir un équilibre entre tous ces facteurs est essentiel pour bien évaluer l'organisation. Ce tableau détaille les moyens de mise en œuvre en traduisant la stratégie en objectifs opérationnels. Cette notion d'équilibre est particulièrement poussée entre les objectifs à court et à moyen/long termes, les indicateurs financiers et non financiers, les indicateurs de mesure de la performance déjà réalisée et les indicateurs « prospectifs » et enfin la perception externe et la performance réalisée en interne. Les indicateurs financiers sont ainsi contrebalancés par les indicateurs plus orientés client, processus et dynamique de croissance. Le *Balanced Scorecard* incite les cadres à mieux comprendre l'ensemble des aspects de la performance, bien que ce type de pilotage les pousse à gouverner à distance par les chiffres (Moisdon, 2005).

## 2.3. Quand la performance pilote le management...

Transposer les modèles de management du secteur privé au secteur public soulève diverses réactions qui, à la fois, questionnent le pilotage par la performance comme seule voie possible pour la modernisation de la Fonction Publique et dénoncent les effets pervers qui lui sont liés.

### ***2.3.1. Les indicateurs de performance au cœur du management***

L'usage des indicateurs suscite un débat dans leur conception en termes d'objectif et de nombre. D'une part, les indicateurs non financiers, difficiles à chiffrer, ont des liens de causalité avec ceux financiers (Lorino, 2003) : dans l'administration, l'amélioration de la qualité difficilement quantifiable est liée à la diminution des contentieux des usagers qu'il est plus facile de calculer. D'autre part, la question du « bon » nombre d'indicateurs est souvent abordée comme contrainte d'efficacité cognitive (Lorino, 2003). Cependant, une organisation complexe ne peut pas avoir un système simple d'indicateurs. La pluralité des objectifs, des définitions de la performance et de la qualité dans les services de l'Etat rend cette mesure de performance difficile (Guillaume, 2009). De nombreux indicateurs sont nécessaires pour représenter une réalité, et l'atout de la simplicité de l'indicateur est perdu.

Par souci de performance et d'alimentation des batteries d'indicateurs, les cadres de proximité, à qui sont assignés le plus d'objectifs (Alber, 2013), sont peu à peu absorbés par un travail interminable de gestion, dans un « macromanagement » à distance (Mintzberg, 2011). Ils délaissent progressivement le management du travail, au moment où celui-ci est nécessaire (Grévin, 2012). Selon Alber (2013), l'efficacité des cadres se mesure à la fois par la quantité de chiffres qu'ils produisent et par leur traduction en termes de productivité. Piloté par les exigences de performance, le travail des cadres est orienté par les outils de gestion, tandis que les discours organisationnels véhiculent une conception de la performance qui forme la norme du travail des cadres (Detchessahar & Journé, 2007). La lourdeur bureaucratique ne cesse de complexifier le pilotage pour les cadres publics qui rencontrent des difficultés pour mener à bien leurs missions alors que leurs outils ne sont plus adaptés (Kletz & Lenay, 2008). Lorsque le processus de contrôle devient trop important, l'outil prend l'avantage sur sa finalité et rigidifie le travail en standardisant les modes d'évaluation (Pueyo & Zara-Meylan, 2012). Dujarier (2006) dénonce aussi l'effet de « ciseau » du pilotage par les indicateurs qui réduit l'autonomie réelle sur la tâche à produire tout en augmentant les contradictions paradoxales à résoudre et les conflits d'interprétations à réguler.

### ***2.3.2. La remise en cause de la légitimité des indicateurs***

Face à la montée du culte de la mesure, la légitimité des indicateurs est sujette à de nombreuses discussions dans la littérature : superposition d'objectifs menant à une intensification du travail (Askenazy & Caroli, 2003), réductions trop violentes de la réalité par les indicateurs (Moisdon, 2005), caractère subjectif des critères pris en compte dans les calculs (Brewer, 2006), absence de consensus sur les mesures (Laufer, 2008), gaspillage des ressources lors d'un travail pour l'indicateur (Gingras, 2008), impossibilité de quantifier l'activité humaine (Ogien, 2012), incapacité à rendre compte du travail réel (Bourret, 2014).

Dujarier (2010) considère ces systèmes d'évaluation comme une automatisation de la mesure et du jugement sur le travail sous l'angle unique de la valeur économique, cette automatisation transformant le travail de l'encadrement de proximité. Limités dans l'exercice du travail d'évaluation des équipes (Hubault & Du Tertre, 2008), ces cadres se préoccupent plutôt de construire les traces de performance de leur travail, au détriment des connaissances sur le travail (Dujarier, 2010). L'étude sur les cadres du ministère des affaires étrangères (Boussard & Loriol, 2008) montre que la quantification des résultats est critiquée par de nombreux cadres qui la jugent incapable de rendre compte de leur activité, notamment sur le long terme. A travers les indicateurs, la quantification est réduite aux tâches périphériques quantifiables, ignorant les tâches non mesurables. Dejours (2003) remet lui aussi en cause l'évaluation de la performance en insistant sur la mobilisation subjective du travailleur dans certains registres invisibles. Certaines tâches immatérielles, notamment le relationnel, font partie du travail effectif mais il est par exemple impossible de mesurer l'effort ou l'habileté de l'opérateur. L'auteur met en évidence un écart paradoxal entre les tâches visibles qui sont facilement mesurables et la réalité du travail, qui peut comprendre des tâches invisibles mais très coûteuses en effort.

L'évaluation de la performance peut alors être complètement déconnectée du travail réel. Ainsi, en suivant Calmette (2008), la mesure de la performance n'est pas une finalité absolue et ne doit pas devenir un dogme. Son intérêt émerge de son instrumentalisation dans la définition des objectifs. Issue d'une conception paradoxale, la mise en place des indicateurs touche aux représentations de l'activité et à la définition de la situation professionnelle (Lorino, 2002 ; Pueyo & Zara-Meylan, 2012). Les indicateurs de performance, de gestion, de production, structurent et rigidifient les conditions de fonctionnement des organisations alors que celles-ci, de plus en plus instables, cherchent plus de souplesse, ce qui creuse le décalage

entre réalité du travail et représentation qu'a la hiérarchie à travers les indicateurs. Ceux-ci ne rendent compte qu'en partie de l'activité puisqu'ils sont révélateurs de l'efficacité de l'organisation (Ghram & al., 2009) sans prendre en compte l'efficience. Pourtant, pour Pueyo & Zara-Meylan (2012), les indicateurs ne sont pas directement en cause. L'analyse du travail met plutôt en évidence les paradoxes de la rationalisation instrumentale à interroger, tels que les usages délétères des indicateurs, ainsi que les compromis réalisés par les opérateurs pour atteindre les objectifs de production (Ghram & al., 2009). L'usage des indicateurs peut avoir un impact sur la gestion des questions de santé et de sécurité au travail (Fournier & al., 2011), car la mesure masque les compromis réalisés par les opérateurs pour atteindre les objectifs de production, ces compromis se faisant parfois au détriment de leur propre santé.

### ***2.3.3. Une utilisation perversie des indicateurs***

Les critères d'évaluation et de mesures génèrent des effets pervers pouvant nuire au travail lui-même (Dejours, 2003 ; Bevan & Hood, 2006), la manipulation des indicateurs devenant des stratégies rationnelles pour éviter risques, sanctions et blâmes (Hood, 2002). Beauvallet (2009), à l'aide d'exemples concrets empruntés à différents milieux professionnels et sportifs, fait ressortir ces principales perversions :

- Le phénomène du « passager clandestin », dans le sens où l'individu profite du travail des autres, dégrade la performance collective que les indicateurs collectifs avaient justement pour but de renforcer par la coopération entre les salariés.
- Des phénomènes de sabotage du travail et le découragement des meilleurs éléments du personnel diminuent la performance globale, alors que les indicateurs relatifs avaient été conçus pour améliorer cette performance en rémunérant les efforts individuels.
- L'effet du « salami », c'est-à-dire améliorer l'indicateur sans pour autant se rapprocher de l'objectif recherché, oriente les efforts vers l'indicateur par des stratégies de triche et de corruption, l'indicateur est amélioré en oubliant l'objectif initialement poursuivi. Les résultats apparents sont améliorés sans pour autant améliorer la productivité réelle.
- La manipulation des indicateurs est rendue possible par la volonté de transparence des calculs des ordonnateurs et le fait que ce sont les personnes concernées par l'évaluation elles-mêmes qui rentrent les données.

Avec une étude dans une administration publique, Salais (2010a) montre que la réorganisation de l'action publique autour de la fabrication du chiffre entraîne des dérives similaires :

logiques contradictoires entre performance et service public, contradiction entre indicateurs, vision orientée par l'indicateur, instrumentalisation politique des statistiques.

Barabel & Meier (2010) classent, eux, les effets de la performance instrumentalisée en trois catégories : l'utilisation des mesures de performance pour modifier les comportements individuels des différents acteurs par manipulation ; l'exploitation des failles des modalités de calculs des indicateurs masquant la performance réelle ; et l'assimilation de l'objectif à la mesure de la performance en oubliant l'objectif réel initial. Selon Guillaume (2009), en recherchant plus de transparence et de démocratie dans ses décisions publiques à travers les indicateurs, l'administration étatique oublie souvent de traduire et d'expliquer les modèles d'évaluation utilisés, alors réduits à la simple expression du chiffre. Dans les services publics et régaliens, la mesure de la performance avec des indicateurs ne devrait pas être la finalité poursuivie, mais plutôt une étape permettant de discuter sur l'activité évaluée (Berland, 2010) en utilisant les indicateurs comme prétexte à la discussion pour construire des actions concrètes de l'organisation. Ainsi, l'évaluation du travail à travers l'évaluation de la performance fonctionne comme un instrument de management, mais Dejours (2003) met en garde contre l'évaluation dans un contexte de diminution des effectifs et d'intensification du travail, agit plutôt comme une menace sur les opérateurs.

## 2.4. DGFIP : une institution en quête de performance

En 2010, suite aux premières remontées des espaces de dialogue<sup>5</sup>, la DGFIP s'est questionnée sur le poids des indicateurs de performance qu'elle emploie et leurs impacts sur une forme de mal-être au travail chez les cadres et les agents. En lançant un appel à consultation sur « Incidence des indicateurs et du pilotage par la performance sur les conditions de vie au travail » remporté par une équipe de chercheurs du Cnam, la DGFIP définit (section I de l'appel) son pilotage comme contribuant à « *donner du sens à l'activité des services et des agents* ». Cela traduit une certaine volonté de prendre en compte l'activité dans son pilotage par la performance, mais aussi des difficultés quant à la manière de le faire.

---

<sup>5</sup> Les espaces de dialogue sont un dispositif mis en place par la DGFIP depuis 2010 pour discuter sur les conditions de vie au travail. Nous y reviendrons en détail dans le Chapitre 6.

### ***2.4.1. Une administration partagée entre performance et conditions de vie au travail***

L'étude du Cnam (Dujarier & al., 2011) a cependant montré que ce mode de pilotage par la performance et l'usage qui est fait des indicateurs, combinés aux aspects d'intensification du travail, transforme le métier des cadres comme celui des agents. Le sentiment de produire de la moindre qualité, ne correspondant plus à la notion de service attendu par l'utilisateur, se généralise. Ce rapport préconisait d'ailleurs d'adopter une organisation du travail plus capacitante afin de mieux gérer la charge de travail pour diminuer les effets de l'intensification du travail, ainsi que d'améliorer les systèmes techniques utilisés pour une utilisation plus performante. De plus, le dialogue de gestion, rendez-vous annuel avec la hiérarchie immédiate pour discuter des orientations des services dont les cadres de proximité ont la charge, tend à se focaliser sur les indicateurs, effaçant même les objectifs initiaux et la discussion autour des difficultés concrètes rencontrées au quotidien dans les services.

L'équipe du Cnam (2011) proposait de passer de ce dialogue de gestion à un dialogue d'organisation en redéfinissant les règles du dialogue de gestion, en limitant le nombre d'indicateurs et en stoppant le management comparatif afin de redonner de la marge aux cadres de proximité. Suite à cette étude, le nombre d'objectifs a diminué, passant de 10 objectifs et 18 indicateurs en 2010, à 4 objectifs et 8 indicateurs en 2013 (cf. Annexe 2).

Ce premier grand virage dans la stratégie de pilotage de la DGFIP est accompagné d'une évolution de la présentation du niveau à atteindre de l'indicateur : il n'y a plus forcément une hausse de l'objectif même minime pour l'année N+1, une petite marge de manœuvre est donnée au niveau local autour du niveau de l'indicateur à atteindre. Pourtant, entre 2008 et 2013 (cf. Annexe 3), nous constatons que, bien que le résultat de l'ensemble de ces indicateurs soumis à intéressement soit toujours supérieur à la cible fixée en début d'année, ces cibles sont encore souvent revues à la hausse d'une année sur l'autre, dans une logique de course à la performance, où les conséquences sur le travail des cadres de proximité semblent omises. En effet, bien que le discours de l'administration centrale martèle la baisse du nombre d'indicateurs, les cadres rencontrés à la tête de services de proximité avouent bien souvent travailler au quotidien en suivant le même nombre d'indicateurs, ce qui ne diminue pas véritablement la pression du chiffre dans les services.

#### ***2.4.2. Des stratégies de contournement des indicateurs de performance***

Le pilotage par la performance et l'utilisation des indicateurs sont bien ancrés dans les services de la DGFIP. Pourtant, un indicateur ne rend pas toujours compte du travail effectué, pas plus qu'un indicateur atteint ne signifie nécessairement un travail de qualité. D'une part, l'indicateur oriente le travail quotidien. Certaines tâches comme l'archivage et l'accueil du public ne sont pas mesurées par un indicateur. Ce travail gris est non reconnu, non valorisé (Piney, 2011). Soit il n'apparaît plus dans la hiérarchisation de l'urgence des tâches à réaliser : l'archivage des dossiers devient de l'ensilage où il est difficile pour l'agent de retrouver un dossier traité. Soit aucun volontaire ne souhaite le réaliser : les agents d'accueil sont souvent affectés par défaut. D'autre part, pour les agents comme les cadres de proximité, certains indicateurs sont intéressants si regardés individuellement, mais contradictoires dans une vision d'ensemble. Par exemple, plus les agents travaillent en relançant les usagers pour récupérer les déclarations, ce qui améliore un premier indicateur, plus le taux de recouvrement risque de se dégrader si ces usagers qui n'avaient pas déclaré ne paient pas leurs impôts. Leur sens peut être remis en cause. La transformation du travail induite par la volonté d'atteindre les objectifs dégrade alors la qualité du service rendu. Bien que comprise par les agents, la finalité des indicateurs est souvent contournée afin de les satisfaire par des « bidouillages » ou des « verdissements », les indicateurs devenant physiquement verts dans les tableaux de bord lorsqu'ils sont atteints.

Cette pression sur le métier par l'indicateur conduit à différents types de pratiques, dont certaines peuvent être couteuses en termes de charges additionnelles induites : pratiques de hiérarchisation des tâches par suppression de certaines tâches ou ajout de tâches pour mettre des dossiers en attente, par réorganisation en fonction des délais du rendu des indicateurs ; pratiques visant à modifier le résultat de l'indicateur par manipulation de logiciel et simplification des dossiers. Les agents usent de ces stratégies pour améliorer les indicateurs en s'accommodant des moyens à leur disposition, mais cette déviance du pilotage par la performance creuse un écart entre performance mesurée et performance réelle des services. Ces manipulations fréquentes créent également un sentiment de dénaturation du métier pour les agents, qu'ils ressentent souvent comme de la « non qualité », ou du « travail pour l'indicateur ». Ce genre de pratiques, souvent connu par les cadres de proximité qui peuvent eux-mêmes y participer, aboutit à une perte de sens du métier, sentiment partagé par les agents et les cadres de proximité.

### ***2.4.3. L'évolution des objectifs***

Ces effets délétères ont conduit la DGFIP à se questionner sur son actuel pilotage par la performance et y apporter des changements. Suite à la fusion, les modalités de pilotage et de contrôle de gestion se sont simplifiées et unifiées : la note du 31 mai 2011 met à plat le dispositif du « dialogue de gestion unifié », qui deviendra « le nouveau dialogue de gestion » en 2012, « le dialogue de gestion rénové » en 2013, puis « le dialogue de performance globale » en 2014. Ces changements annuels montrent un certain tâtonnement de l'administration à trouver un mode de management. Selon la DGFIP, le dialogue de gestion a été initialement conçu dans une démarche objectifs-résultats, dans le but d'augmenter la performance.

Dans sa démarche stratégique publiée en 2013, la DGFIP fait évoluer ce dialogue de gestion vers un dialogue de performance globale, notion qui comme nous l'avons vu se diffuse dans la littérature. En intégrant la notion de performance sociale, la DGFIP veut redonner du sens à la dimension humaine. Ce nouveau dialogue est fondé sur une vision d'ensemble des missions, des priorités et des moyens, et la relation managériale est censée devenir plutôt un accompagnement et un soutien aux services. Pour les responsables de la DGFIP, le cadre de proximité pourra s'exprimer sur les conditions de vie au travail dans son service, au même plan que les résultats obtenus. Dans la réalité, certains cadres rencontrés avouent ne pas encore oser revendiquer leurs difficultés quotidiennes.



## Synthèse

En s'inspirant du *New Public Management*, les administrations françaises se sont lancées dans un important processus de réformes pour passer d'une culture des moyens à une culture des résultats, bouleversant le travail au quotidien et le sens qui lui était jusqu'alors donné. Pourtant, la littérature révèle un certain flou et de nombreuses ambiguïtés autour de la notion de management public, ce qui contribue à alimenter les débats polémiques sur le sujet. L'activité de travail et ses conditions d'exercice semblent complètement effacées par la performance et ses outils de gestion. Bien que ces modèles de management déployés dans la Fonction Publique soient régulièrement critiqués, encore peu de travaux étudient leurs impacts sur les conditions de vie au travail, particulièrement pour les premiers niveaux d'encadrement. Notre recherche propose justement de replacer l'activité au cœur des systèmes de pilotage par indicateurs pour mieux articuler les règles établies par l'organisation avec le travail réel.

Dans l'administration étudiée, nous avons vu que le management, suivant la définition de Worms (2006), ne laisse que très peu de marge de manœuvre à ces premiers niveaux d'encadrement malgré les préconisations de la LOLF : définition des objectifs et des critères d'évaluation par le top management sans leur consultation, impossibilité de négocier les moyens financiers et les ressources mis à leur disposition, mode d'organisation rigidifié par le pilotage par la performance. Le seul levier semble être le mode d'organisation du travail au sein des services dont ils ont la charge. A ces fortes contraintes s'ajoutent de lourdes attentes de l'organisation qui pèsent sur eux, tant en termes de définition des objectifs aux équipes que d'évaluation de la performance des services. Pris dans un paradoxe entre pilotage par la performance qui incite à gouverner à distance par les chiffres et recherche de proximité que porte la définition-même du service public, les cadres de proximité sont des acteurs clés dans la régulation des conditions de travail dégradées par la succession de changements organisationnels, l'intensification du travail, la perte de sens liée aux réformes, alors que leurs propres conditions de travail ne sont que rarement évoquées.

Ces éléments nous poussent à questionner, dans le chapitre suivant, le positionnement et le rôle que tiennent les cadres de proximité dans ce type d'organisation publique pilotée par la performance, ainsi que la place qui y est faite aux conditions de vie au travail, des cadres comme des agents encadrés.

## Chapitre 2 – Cadre de proximité : du rôle à l'activité

Un « cadre » ou « manager », terme anglo-saxon, est un membre d'une organisation qui a en charge une de ses parties et engage sa responsabilité sur la réalisation d'objectifs (Barabel & Meier, 2010). Quel que soit le niveau hiérarchique, celui-ci a un pouvoir investi pour prendre en charge la gestion d'une équipe de travail afin de réaliser les objectifs de performance fixés par l'organisation (cf. Chapitre 1).

Dans la littérature scientifique tout comme dans les organisations, ce travail d'encadrement manque de consensus. Pour Mispelblom Beyer (2010), aucune distinction n'est actuellement faite entre un cadre et un manager. Selon lui, ces deux termes portent pourtant deux visions distinctes à mettre en débat. Le manager est un exécutant du management : il utilise des outils standardisés, y compris son comportement, et alimente l'échelon hiérarchique supérieur par des indicateurs prédéfinis pour évaluer le travail réalisé. On retrouve ici une vision des bonnes pratiques de l'enseignement du management, insistant sur les dimensions prescrites de l'activité d'encadrement en passant sous silence les conditions du travail. Cette vision du manager est souvent portée par les sciences de gestion. Dans ce domaine, une vaste littérature à propos du métier de cadre ne fait pas de lien avec le contenu, les régulations et l'activité.

A l'inverse, selon le même auteur, un encadrant est un acteur, c'est-à-dire qu'il produit une « œuvre » personnalisée dans un système complexe qu'il tente d'influencer en fonction de ses orientations. L'idée d'un cadre encadrant pointe un champ théorique différent, en cohérence avec notre approche issue de l'ergonomie de l'activité. En effet, nous verrons que les études menées en ergonomie portant sur les cadres analysent justement leur activité et les conditions de réalisation de celle-ci.

En prenant appui sur notre terrain de recherche, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), ce chapitre s'intéresse dans un premier temps aux différentes visions du métier de cadre de proximité et ses évolutions en lien avec les changements connus dans la Fonction Publique (§1) puis à la place accordée aux conditions de travail par ces cadres (§2).

## 1. Le métier de cadre de proximité

Dans le secteur public, les transformations du métier d'encadrement sont liées à la politique sociale qui tend vers une augmentation des tâches managériales (cf. Chapitre 1). Les cadres de proximité ont pour mission d'appliquer et de transmettre les nouvelles orientations politiques en mettant concrètement en place les changements décidés par la hiérarchie et en s'assurant de l'adhésion de leurs équipes (Gillet, 2003). Ainsi, le rôle des cadres publics évolue pour maintenant faciliter la mise en place des réorganisations du travail, animer les équipes encadrées en donnant du sens au travail et en améliorant sans cesse la performance, être attentif au relationnel pour assurer une transversalité non inscrite dans les circuits d'informations et de décisions, conseiller les équipes en les aidant à développer leurs compétences, et piloter en surveillant les effets des actions engagées et la satisfaction des usagers (Crozet & Desmarais, 2005 ; Noguera, 2010). C'est également ce qu'attend la DGFIP de son encadrement de proximité.

A cet effet, les cadres ont besoin de développer de nouvelles compétences, qui étaient jusqu'alors faiblement valorisées au sein des catégories statutaires traditionnelles (Kletz & Lenay, 2008). Les discours organisationnels positionnent maintenant l'encadrement de proximité au centre de la rationalisation des organisations publiques. Pourtant, ces cadres sont prisonniers d'un système qui décide à leur place : embauche et promotion du personnel, attribution des postes de travail (Crozier, 1963 ; Clergeau & Pihel, 2010). En ce sens, Casse & al. (2001) notent que les dysfonctionnements organisationnels sont en partie liés à la culture et la formation des encadrants. Ces derniers ont souvent des difficultés à articuler les finalités de l'organisation avec les objectifs opérationnels. Comme dans le secteur privé, les cadres de la Fonction Publique ont longtemps été considérés dans une perspective statutaire, sans véritable connaissance sur la réalité du travail réalisé (Kletz & Lenay, 2008). Cette première partie vise à éclairer ce qu'est ce métier d'encadrement de proximité au regard de plusieurs disciplines et à montrer comment les transformations de la Fonction Publique l'impactent.

### 1.1. Une multiplicité de définitions du métier qui appelle à mieux le comprendre

Souvent peu reconnus voire dénigrés dans les organisations, les cadres de proximité sont considérés par Thévenet (2003) comme des « *petits chefs* » anonymes « *au royaume des stars du business* » (p.133). C'est à eux que sont reprochés tous les dysfonctionnements.

Bouffartigue (2001b) insiste lui-aussi sur l'importance d'étudier le travail d'encadrement pour en comprendre l'hétérogénéité, ses contradictions, ses tensions et dynamiques. Pour cet auteur, les cadres sont divisés essentiellement entre la dimension politique de la Fonction Publique et la dimension politique de leur fonction d'encadrement. D'après Falcoz & al. (2006), la nature intellectuelle et immatérielle du travail des cadres le rend difficile à décrire et à comprendre : descriptions souvent incomplètes pour le qualifier, confusion des mandats pour le spécifier et très forte influence du culte des résultats pour l'évaluer.

La littérature, tout comme les pratiques des organisations, ne s'accordent pas sur une dénomination unique : encadrement de premier niveau ou intermédiaire, management de première ligne, de terrain ou de proximité. La distinction entre cadre de proximité et cadre intermédiaire n'est pas toujours présente, et les deux peuvent d'ailleurs parfois être confondus (Thévenet, 2003). Historiquement, l'encadrement de proximité fait référence à la fonction d'agent de maîtrise qui apparaît avec la rationalisation du travail industriel et l'organisation scientifique du travail de Taylor. Depuis les années 1980, les frontières de cette fonction sont plus difficiles à cerner suite aux transformations socioculturelles : suppression de lignes hiérarchiques, mise en place d'équipe autonome, etc. (Létondal, 1997). Groupe social à part entière (Boltanski, 1982), les cadres constituent une population hétérogène en termes de formation et de trajectoires professionnelles (Groux, 1983). N'ayant pas reçu de formation spécifique pour exercer des responsabilités d'encadrement d'une équipe, les cadres de proximité apprennent souvent sur le terrain (Gillet, 2009). Pour Kletz & Lenay (2008), analyser les changements de la Fonction Publique permet de mieux appréhender les évolutions du rôle de ces cadres de proximité mais aussi la conception du travail d'encadrement.

### ***1.1.1. Des éclairages différents sur le métier à travers les rôles des cadres de proximité***

Les travaux sélectionnés ci-dessous s'intéressent au travail des cadres et pas seulement au groupe social qu'ils constituent. En nous appuyant sur ces différentes visions, issues de la littérature (essentiellement sciences de gestion et sociologie), sur les rôles portés par les cadres de proximité, il s'agit de mettre en lumière leur positionnement « pris au piège entre l'enclume et le marteau » (Bouilloud, 2012).

Dès 1973, à partir des pratiques quotidiennes de cadres dirigeants, Mintzberg a défini le travail des cadres en dix rôles reliés les uns aux autres. De par leur position centrale dans

l'organisation, trois de ces rôles sont informationnels : observateur actif, diffuseur et porte-parole. Liés à leur autorité formelle, les trois suivants sont interpersonnels : symbole, leader et agent de liaison. Les quatre derniers sont reliés à la prise de décision : entrepreneur, régulateur, répartiteur de ressources et négociateur. Appliqué aux cadres de proximité, ce modèle met en avant leurs principales fonctions et leur responsabilité considérable dans l'organisation. Ils sont les relais de la vision stratégique qu'ils traduisent opérationnellement (Scouarnec & Silva, 2006), c'est-à-dire qu'ils transforment les objectifs fixés par la hiérarchie en missions concrètes à réaliser par les équipes. Leur rôle est de motiver les équipes et de les réunir autour d'un même projet. Et, en tant que leaders, ils se doivent d'être justes dans leurs décisions. Martin (2013) propose trois justifications à la présence des cadres de proximité dans les organisations. Ces justifications sont basées sur ces trois mêmes rôles : être relais entre les collectifs de métier et le reste de la hiérarchie, maintenir les relations de travail harmonieuses, et, arbitrer et prioriser. Luthans (1988) propose, lui aussi, un regroupement des tâches du travail d'encadrement voisin de celui de Mintzberg : communication ; gestion traditionnelle avec planification, hiérarchisation des objectifs, organisation des ressources, contrôle du travail, réseau de relation ; et, ressources humaines. Ces approches montrent bien la diversité des tâches qu'accomplissent au quotidien les cadres de proximité. Cependant, elles ne mettent pas en évidence la manière dont les cadres se les approprient dans l'activité en fonction de leur expérience ou bien des situations de travail.

D'autres auteurs évoquent plutôt le double rôle des cadres, par la responsabilité d'une entité en faisant face aux situations complexes selon deux logiques opposées qui se complètent : comme générateur de performance individuelle, et comme créateur de situation de sens pour les membres de l'équipe (Fiol, 1998). D'autres encore mentionnent l'opposition *Métier* avec pour priorité la technique versus *Manager* centré sur la compétitivité et la satisfaction des clients (Chanut, 2008 ; Boussard, 2013). Dès 1977, Benguigui & al. insistent sur la nécessité de s'intéresser aux cadres de proximité en allant au-delà de la question identitaire. En s'interrogeant sur ce que font ces cadres, ces auteurs définissent eux aussi les deux mêmes types avec la particularité d'être distincts : celui technique préoccupé par les aspects techniques du métier, et celui politique centré sur la dimension normative de la gestion. Ce modèle que nous considérons binaire identifie les cadres soit à un type, soit à l'autre, sans continuum permettant de passer de l'un à l'autre selon, par exemple, les ressources des cadres ou les situations de travail. Bouffartigue & Bouteiller (2006) considèrent au contraire qu'un même cadre de proximité arbitre souvent entre des rôles techniques et managériaux, contrôle

l'activité de ses équipes en leur laissant de l'autonomie pour favoriser les initiatives, et concilie les logiques économiques avec celles sociales. Selon nous, ces auteurs apportent en plus une dimension évolutive, dans le temps et dans l'espace, au positionnement des cadres de proximité.

Desmarais et Abord de Chatillon (2008) définissent, quant à eux, quatre rôles pour les cadres de proximité qu'ils considèrent similaires entre secteurs public et privé : traduction, régulation des relations, pilotage des performances, et adaptation des ressources. Pour ces auteurs (2010), le rôle de traduction des cadres de proximité est central pour interpréter et influencer les attentes et les contraintes de l'environnement de travail. En reliant la coordination qu'effectue l'encadrement et les capacités d'actions et d'initiatives des cadres, ce rôle de traduction s'inscrit dans une dimension processuelle pour favoriser à la fois le partage des interprétations avec cadres et équipes, la prise de recul vis-à-vis des règles et des attentes, et la création de sens (Desmarais, 2010).

Kletz & Lenay (2008) proposent plutôt un référentiel métier composé de trois formes pour l'encadrement qu'ils qualifient « d'ordinaire » : la reconnaissance métier dont les savoir-faire opérationnels permettant de planifier et organiser le travail d'équipe, le pilotage d'un champ d'action et non pas d'individus, et, les responsabilités professionnelles. Autrement dit, le cadre assure « *la traduction d'une intention économique et de prescriptions destinées aux travailleurs d'exécution* » (Bouffartigue, 2001b, p.5). En ce sens, Bonnet & Bonnet (2007) s'appuient sur un modèle triptyque autour de savoir, savoir-faire et savoir-être pour décrire le travail des cadres. Le savoir est plutôt considéré comme un ensemble de normes sociales sur lesquelles se fondent la reconnaissance et l'appartenance socioprofessionnelle, alors que le savoir-faire est un ensemble de méthodes et d'outils inscrits dans la relation à l'activité, et le savoir-être codifie les comportements attendus et les habiletés sociales dans le travail. Ici, ces savoirs ne sont pas déclinés en compétences, ressources ou non dans la réalisation de l'activité.

### ***1.1.2. Les cadres de proximité entre l'enclume et le marteau***

Pris en tenaille entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques, les cadres de proximité gèrent des conflits souvent issus des écarts entre les normes organisationnelles soumises à la performance et la légitimité de celle-ci (Bourion, 2006), et des contradictions entre réorganisations successives du travail et émergence de la responsabilité des risques

psychosociaux de l'équipe encadrée (Martin, 2013). Le clivage entre les enjeux politiques et ceux techniques a pour tendance à couper la fonction d'encadrement en travail intellectuel associé au rôle relationnel et en travail manuel associé au rôle technique (Bouffartigue, 2001a), de faire une distinction entre gestion statutaire et gestion des métiers (Kletz & Lenay, 2008). Les cadres plus proches du pôle technique sont également plus proches du personnel non cadre et favorisent l'action collective. En poursuivant dans ce sens, nous pouvons conclure que la proximité des cadres techniques avec les non cadres et la proximité des cadres relationnels avec la direction guident la construction du positionnement de ces cadres.

En considérant les cadres de proximité comme à la fois des entrepreneurs, communicateurs et thérapeutes, Quy Nguyen (2001) montre que leur connaissance du terrain et de la technicité du métier, ainsi que leur présence facilitent la mise en place de leurs propres modifications de l'organisation locale, l'utilisation des canaux de communication pertinents et la prise en compte des difficultés de leurs équipes. Par leur place dans l'organisation, ils sont au sein des conflits de rôles et passent l'essentiel de leur temps à réguler le travail (Barabel & Meier, 2010). Les cadres agissent donc sur plusieurs fronts en même temps avec des aspects techniques, relationnels, administratifs et directifs : leur travail peut être caractérisé de « polyactivité » (Bouffartigue, 2001b ; Bouffartigue & Bouteiller, 2006).

Nous constatons que lorsque le travail des cadres est abordé dans les travaux évoqués jusqu'ici, il est décrit par sa complexité, ses paradoxes et ses contradictions (Quinn, 1991). D'une part, le travail des cadres est depuis longtemps caractérisé à la fois par une quantité élevée de travail et un rythme soutenu, et par une brièveté, une variété et une fragmentation des tâches (Carlson, 1951 ; Stewart, 1967 ; Benguigui & al., 1977). D'autre part, ce travail est orienté vers les autres et vers l'action car les cadres sont en permanence sollicités par autrui. Etant sur le lieu de production, ils connaissent bien les besoins des équipes. Cette approche du travail des cadres peut sembler sensiblement similaire aux apports de l'ergonomie. Pourtant, les finalités de ces deux types d'approche sont éloignées. La première exploite ces résultats plutôt pour conclure ce que doivent être et faire les cadres avec une idée de profil idéal pour les recrutements, alors que la seconde, à laquelle nous nous rattachons, est dans une démarche compréhensive du travail des cadres. Pour nous, il s'agit de comprendre les conditions de réalisation de cette activité d'encadrement, des choix effectués par ces cadres, des difficultés qu'ils rencontrent, dans le but de transformer leurs situations de travail.

### ***1.1.3. Une évolution du métier de cadre de proximité***

Les évolutions de la Fonction Publique, décrites dans le Chapitre 1, ont pour but de développer un modèle de management similaire à celui du secteur privé. Cependant, celles-ci ont des conséquences directes sur le métier de cadre qui a connu de grandes transformations ces dernières décennies : augmentation des tâches à réaliser, diminution des fonctions supports aidant la réalisation de ces tâches, contrôles permanents des résultats, changements fréquents de stratégies et gestion dans l'urgence, diminution du nombre de postes d'encadrement, modification du rapport d'autorité avec un recentrage sur le leadership et les compétences des cadres (Barabel & Meier, 2010). Bouffartigue (2001b) y ajoute l'augmentation des besoins de coordinations des différentes tâches, l'accompagnement de l'intercompréhension pour un pilotage plus efficient face à la profusion informationnelle et au développement technologique. Les travaux de Jacquemin (1987) insistent, eux aussi, sur ces glissements de la fonction de commandement vers celle d'animation, de la fonction technique vers celle de gestionnaire. La « managérialisation de l'activité d'encadrement » (Mispelblom Beyer, 2010) nécessite alors de développer de nouvelles compétences, notamment en termes de communication, de nouvelles technologies et d'outils de gestion, pour continuer à satisfaire les exigences du travail.

En s'appuyant sur les enquêtes de conditions de travail portant sur le travail d'encadrement entre 1984 et 2005, Wolff (2013) montre plutôt un glissement de la fonction d'encadrement dévolue auparavant aux cadres dirigeants vers des personnels moins hauts dans la hiérarchie voire non-cadres. Pour lui, l'encadrement est de « moins en moins une affaire de cadres ». Autrement dit, les responsabilités d'encadrement portées jusqu'alors par le haut des hiérarchies des organisations se déplacent vers le bas, entraînant de profondes transformations tout au long de la chaîne hiérarchique qui se cristallisent particulièrement au niveau des cadres de proximité. Ces transformations placent les cadres de proximité en première ligne dans la réorganisation du travail. Face aux évolutions des logiques gestionnaires, Divay & Gadea (2008) notent que ces cadres sont tenus de mettre en place les réformes, alors que les réductions des moyens et l'alourdissement des conditions de travail qui y sont souvent liées, sont sources de tensions dans les collectifs de travail. Distillant un discours éthique, l'idéologie managériale oublie pourtant les difficultés réelles de mise en œuvre des réformes, sans pour autant élargir les marges de manœuvre des cadres de proximité (Le Goff, 2000).



Ainsi, une multitude de définitions éclaire chacune différemment le métier des cadres de proximité. Au travers des rôles qui y sont définis, le travail des cadres est insuffisamment caractérisé. D'ailleurs, pour Mintzberg (1996), la connaissance relative au travail des cadres managers reste assez peu fournie. Certains travaux issus de cette littérature s'intéressent bien au travail sans pour autant présenter de résultats quant à l'activité d'encadrement, sur les difficultés auxquelles les cadres sont confrontés au quotidien, sur leur manière de résoudre les problèmes rencontrés, sur les ressources et les marges de manœuvre dont ils disposent ou non pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés.

## 1.2. L'activité d'encadrement

La multiplicité de définitions sur le métier de cadre de proximité, présentée précédemment, laisse en fait dans l'ombre le travail concret de ces cadres, d'ailleurs considéré comme un travail invisible par Zara-Meylan (2013). Les changements subis par les cadres tant au niveau de leurs rôles (Mintzberg, 1973 ; Dopson & Stewart, 1990) que de leurs conditions d'exercice (Millman & Hartwick, 1987 ; Huy, 2011) font plus souvent l'objet d'études que le contenu-même de leur travail.

En 1984, Montmollin questionnait même « Les cadres travaillent-ils ? » suite à l'ouvrage de Boltanski « *Les cadres. La formation d'un groupe social* » (1982) centré exclusivement sur cette catégorie socioprofessionnelle. En 2013, près de trente années plus tard, Hubault fait le même constat sur le management qui parle peu ou pas du travail, s'intéressant plutôt à la fonction d'encadrement à travers ses rôles et ses évolutions. Alors que la fonction correspond à la profession, à un statut, à des grilles de rémunération, le métier fait référence « *aux épreuves rencontrées au jour le jour dans les situations particulières, pour faire un travail qui ait forme humaine* » (Daniellou, 2015b). Par une approche centrée sur l'activité, l'ergonomie s'intéresse plus aux questions de santé, aux déterminants et aux conséquences de l'activité d'encadrement de proximité au sein des organisations. En passant par la pratique de l'encadrement, il s'agit d'analyser le travail des cadres et plus seulement les rôles qui leur sont attribués ou la catégorie socioprofessionnelle qu'ils représentent.

### ***1.2.1. Un accès à l'organisation du travail pour transformer les situations de travail***

En ergonomie, le modèle classique de l'analyse de l'activité de travail (Guérin & al., 2007) se réfère à l'activité, au travail réel, plutôt qu'aux seuls dires des travailleurs sur leur travail à

travers des recueils de type questionnaire ou entretien. Ce modèle permet ainsi d'accéder à la réalité du travail, ses conditions de réalisation dans le but d'apporter des transformations aux situations de travail. Selon cette approche appliquée aux cadres, l'activité d'encadrement de proximité est la réponse particulière des cadres à un ensemble de déterminants, composés à la fois des caractéristiques propres aux cadres, de leurs tâches prescrites et des conditions dans lesquelles se réalise le travail (Leplat & Cuny, 1984).

Le travail des cadres du point de vue de l'activité n'a été que peu étudié malgré un intérêt grandissant pour l'activité d'encadrement ces dernières années (Bolduc & Gingras, 2010 ; Gotteland-Agostini, 2013). Plus récemment encore, le travail d'encadrement a fait l'objet de discussion dans quelques réunions d'ergonomes : *Journées de Bordeaux sur la pratique de l'ergonomie* en 2014 sur « les ergonomes et le travail des managers » ; *Séminaire Annuel Age et Travail* en 2015 sur « le travail d'encadrement : quelles évolutions ? quels parcours ? ». Auparavant, des recherches ont été menées sur la prise de décision mais peu s'intéressent aux processus quotidiens (Leplat & Montmollin, 2001) et à la façon dont les cadres organisent leur propre travail (Dieumegard et al., 2004). Pourtant, étudier le travail des cadres de proximité, défini comme le travail d'organisation du travail des autres, est essentiel pour en comprendre les enjeux et agir sur ce travail d'encadrement et sur celui des opérateurs encadrés afin d'aboutir à une transformation organisationnelle positive de la santé de tous (Six, 2000).

Dans les années 1990, les premières recherches francophones sur l'analyse du travail des cadres dans le milieu industriel offrent un accès à l'organisation du travail (Langa, 1994), permettant d'identifier des leviers pour agir et transformer les situations de travail (Carballeda, 1997). D'autres études se sont succédé dans l'industrie : Benchekroun & al. (2002), Dieumegard et al. (2004), Ghram & al. (2009), Ghram (2011). Le secteur des bâtiments et des travaux publics devient aussi un terrain porteur de plusieurs études sur l'encadrement de chantier (Six, 1999) et les conducteurs de travaux (Forrierre, 2008 ; Forrierre et al., 2011), tout comme les services de santé avec les cadres de premier niveau (Bolduc & Baril-Gingras, 2010) ou encore plus récemment le secteur horticole avec les chefs de culture (Zara-Meylan, 2012) et l'activité de prescription (Gotteland-Agostini, 2013).

Ainsi, les ergonomes s'intéressent plus particulièrement à la caractérisation de cette activité d'encadrement (Six, 2000 ; Hubault, 2013), de ses contraintes (Carballeda & Garrigou, 2001) et les conditions d'exercice du travail (Bolduc & Gingras, 2010). Pour cela, ils développent

des méthodes d'analyse (Daniellou, 1997), des modes de triangulation des méthodes (Guilbert & Lancry, 2007) et des modèles comme celui du centre de décision (Six & Forrierre, 2011).

### ***1.2.2. Encadrer : une activité de régulation***

Dans l'approche ergonomique, l'activité des cadres de proximité est considérée comme un processus de régulation entre injonctions, pouvant être contradictoires, et propres connaissances du terrain (Leplat, 2006). L'absence de prescription formelle du travail des cadres est accompagnée de processus à la fois d'auto-prescription et de prescription du travail des équipes encadrées (de Terssac & Cambon, 1998) et d'organisation du travail d'autrui (Carballeda, 1997). Cette prescription floue de leur propre travail contraint souvent les cadres à « se débrouiller » pour atteindre les résultats fixés par la hiérarchie (Ghram, 2011). Ce travail d'encadrement correspond ainsi à un travail d'organisation au sens de de Terssac (2003) qui ne consiste pas à dresser un plan fixe des actions à mener, mais bien à réguler les écarts et les événements qui peuvent surgir lorsque les règles de l'organisation sont objets de négociation et font naître des incertitudes dans les situations de travail. En ce sens, organiser le travail revient à dimensionner en continu les ressources cognitives, matérielles, sociales qui sont allouées à un poste en particulier (Hubault, 2005). La gestion du travail est une activité en elle-même, et inversement le travail est une activité de la gestion.

Ce modèle de travail d'organisation renvoie à la théorie de la régulation de Reynaud (1988) qui distingue deux sortes de régulation que nous appliquons à l'activité des cadres de proximité : une régulation de contrôle où le management tente de maîtriser les comportements et les actions des acteurs de l'organisation, et une régulation autonome où les cadres tentent d'adapter le contenu de leur travail et ses conditions afin de le rendre plus facile pour eux. L'articulation entre ces deux aspects est un véritable enjeu pour les organisations. Pour Carballeda (1997), cette articulation peut être favorisée de deux façons : par des régulations chaudes et par des régulations froides. La première consiste à négocier sur le terrain les écarts au prescrit entre les équipes encadrées et les cadres de proximité. Cette production de règles effectives correspond à des régulations chaudes qui ont lieu pendant l'activité de travail en fonction de l'apparition des événements. La seconde renvoie à modifier les règles formelles existantes pour produire de nouvelles règles, mieux adaptées à la réalité des situations de travail rencontrées. Ce type de régulation dite froide a lieu en dehors des situations de travail, par exemple lors de réunions entre travailleurs. Ce même auteur montre qu'il faut toujours

considérer ces deux aspects dans les pratiques managériales et dans la production de règles des organisations.

En ce sens, deux tâches sont attribuées aux cadres (Carballeda, 1997) : celle de l'encadrement du travail avec des responsabilités pour organiser le travail d'autrui et atteindre un niveau de performance, et celle de l'organisation du travail en fonction des ressources selon des critères techniques et organisationnels. Ces formes se traduisent en deux grands volets : cadrer le travail – définir le travail prescrit et ses conditions de réalisation –, et faire cadrer – vérifier que le travail se réalise effectivement dans le cadre défini et par conséquent l'évaluer – (De Terssac & Cambon, 1998 ; Gotteland-Agostini, 2013). Autrement dit, les cadres de proximité régulent le travail quotidien des équipes encadrées. Selon Hubault (2005, 2013), le rapport au « quotidien », où les cadres sont livrés à eux-mêmes, est un temps spécifique entre le temps et la règle, qui comprend à la fois un niveau temporel et un niveau spatial en lien avec le « réel », c'est-à-dire ce qui échappe à la planification. Deux conditions nécessaires sont liées : celle de la présence, soit être présent au bon endroit au bon moment, et celle de l'intelligence, soit mettre en perspective le réel avec le prescrit dans la prise de décision des cadres. Le pôle ergonomie du Ministère des Finances Publiques (2009)<sup>6</sup> propose une définition semblable du métier d'encadrement qu'il caractérise par « *la capacité à prendre des décisions pour faire coïncider le réel, les moyens de travail et les objectifs* » (p.5). Cette définition n'est pourtant pas complètement celle reprise de la DGFIP qui ne possède justement aucune définition claire sur son encadrement de proximité.

La schématisation de l'activité des managers (cf. Figure 2) de Daniellou et al. (2010) reprend l'ensemble des éléments que nous venons d'évoquer en considérant les cadres « managers » comme un maillon de l'organisation pris entre la hiérarchie et les équipes. Ces cadres de proximité concilient le caractère directif des prescriptions descendantes (flèches bleues) et celui participatif (flèches vertes). D'une part, ces cadres traduisent et déclinent les informations descendantes telles que les objectifs fixés ou les ressources allouées, qu'ils ont pu dans la mesure du possible négocier avec la hiérarchie, en missions concrètes à réaliser par les équipes. Ils sont également là pour prioriser les tâches à réaliser en vérifiant notamment la compatibilité du travail à réaliser avec les caractéristiques des équipes et des situations de travail. D'autre part, ces cadres font remonter un certain nombre d'informations sur le travail réalisé qu'ils retraduisent et synthétisent, par exemple par des tableaux de bord d'indicateurs.

---

<sup>6</sup> Pôle Ergonomie du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (2009), *Rapport d'activité*, 60p.

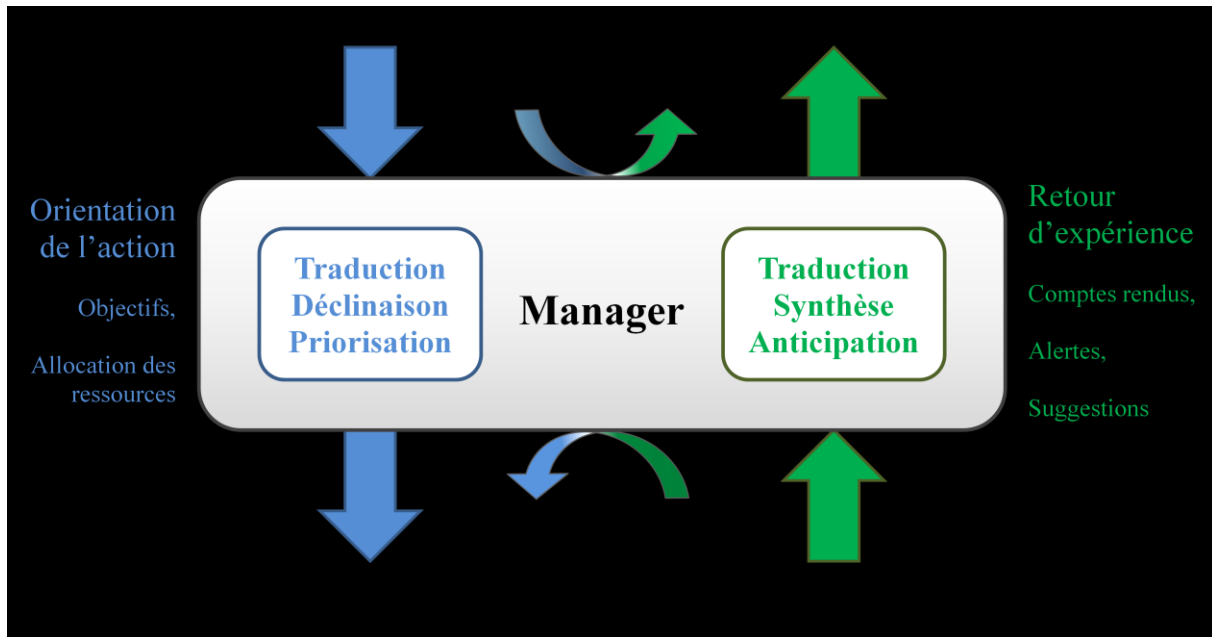


Figure 2 : L'activité des managers d'après Daniellou & al. (2010)

### 1.2.3. Les difficultés de l'encadrement de proximité mises à jour par l'analyse de l'activité

Nous avons vu que les cadres de proximité sont pris dans un étau entre les contraintes qui remontent de l'activité des équipes encadrées et les injonctions descendantes de la hiérarchie. Ces cadres se retrouvent souvent seuls à faire face aux contradictions tout en tenant ensemble les enjeux en provenance des différents acteurs de l'organisation (Grevin, 2012). Parmi les obstacles rencontrés par les cadres, Carballeda (1997) note la difficulté à prendre en compte la variabilité des situations de travail et les conditions réelles du travail des équipes encadrées. Les dysfonctionnements de la fonction managériale impliquent de nouveaux choix dans l'organisation (Brunel, 2012), ce qui, par une logique circulaire, transforme le travail en permanence.

Par leur relation directe avec le terrain, les cadres de proximité sont particulièrement sensibles aux évolutions socio-organisationnelles (Gotteland-Agostini, 2013). Pour cet auteur, la constante nécessité d'adaptation est une caractéristique essentielle du travail d'encadrement. Guilbert & Lancry (2007) ajoute le relationnel et les communications pour caractériser ce travail d'encadrement. Dans les univers actuels indéterminés et variants, Hubault (2013) montre que les fondements de travail se sont déplacés vers de nouveaux rapports au risque, au réel, au quotidien, à l'autorité et à la subjectivité, et, à l'évaluation. Avec ces évolutions, le travail traditionnel d'articulation des cadres prend de nouvelles dimensions (Bourret, 2008).

Dans la Fonction Publique, ces cadres gèrent des contradictions de plus en plus paradoxales entre les impératifs attendus en gestion et les impératifs des services encadrés. Selon le même auteur, le travail invisible de lien que réalisent les cadres entre les personnels permet de faire tenir et travailler les équipes ensemble.

Confrontés à des sources de prescription contradictoires, les cadres réalisent sans cesse des arbitrages (Six, 1999). Selon l'article « Managers et Managés » du *Vocabulaire de l'ergonomie* (Montmollin, 2007), ces injonctions contradictoires sont fréquentes entre la poursuite des objectifs personnels et la réalisation des objectifs organisationnels pour exécuter le travail. Encadrer consiste à prioriser en continu les contraintes et ces paradoxes posés dans le travail et à interpréter, articuler, donner du sens aux informations descendantes de la direction vers le terrain et celles remontantes du terrain vers la direction (Carballeda & Garrigou, 2001).

Ces injonctions contradictoires entraînent des conflits importants et des tensions éthiques au niveau des cadres (Divay & Gadea, 2008 ; Thoemmes & al., 2011). Les compromis réalisés quotidiennement ont un coût sur la santé des équipes et des cadres, tout comme sur les rapports sociaux (Fournier & al., 2011). A la fois encadrants et encadrés, les cadres de proximité sont soumis aux pressions des deux côtés (Bellini, 2005). Cette tension traditionnelle s'intensifie avec les exigences managériales contemporaines concernant à la fois l'utilisation d'outils, l'atteinte d'objectifs et l'attente de comportements particuliers. Ces cadres font face à un certain nombre de dilemmes qui renforcent les interprétations multiples des prescriptions souvent imprécises, car elles ne prennent en compte ni le passé ni le contexte.

### 1.3. Manager et encadrer à la DGFîP : deux conceptions qui se côtoient

Alors que dans les entreprises privées, la notion de cadre correspond à un statut identifié et un classement hiérarchique, la fonction d'encadrement dans le secteur public souffre d'un déficit de représentation (Bouffartigue, 2001a) : les rôles et les missions deviennent souvent contradictoires. En considérant le métier d'encadrement comme un processus de régulation comme le propose l'approche ergonomique, nous mettons ici en avant les difficultés et les paradoxes que les cadres de proximité rencontrent au quotidien à la DGFîP pour tenir leurs missions.

### 1.3.1. La notion d'encadrement ambivalente dans la Fonction Publique

Dans la Fonction Publique – Etat, territoriale et hospitalière –, le découpage en catégories A, B et C définit des niveaux de responsabilités mais ne renvoie pas sans ambiguïté à la notion d'encadrement (Kletz & Lenay, 2008). Il en est de même à la DGFIP où les cadres responsables de conception, par exemple d'indicateurs, n'ont pas nécessairement une fonction d'encadrement. Et inversement, des agents dits « d'exécution » peuvent avoir une charge d'encadrement. Ainsi, le terme de cadre regroupe à la fois des encadrants, des encadrés et des non encadrants. La fusion a pour but affiché d'harmoniser les règles de gestion et d'unifier les statuts du personnel. Cette standardisation et l'informatisation qui l'accompagne ont entraîné un changement des tâches et une répartition des emplois différente entre les catégories A, B et C, dans le sens d'une qualification plus élevée. Sur la Figure 3, on remarque en effet que depuis la fusion en 2008, la part de cadres A (+4.2%), encadrants et non encadrants confondus, et celle de cadres B (+5%) augmentent, au détriment des cadres C (-9.2%)<sup>7</sup>.

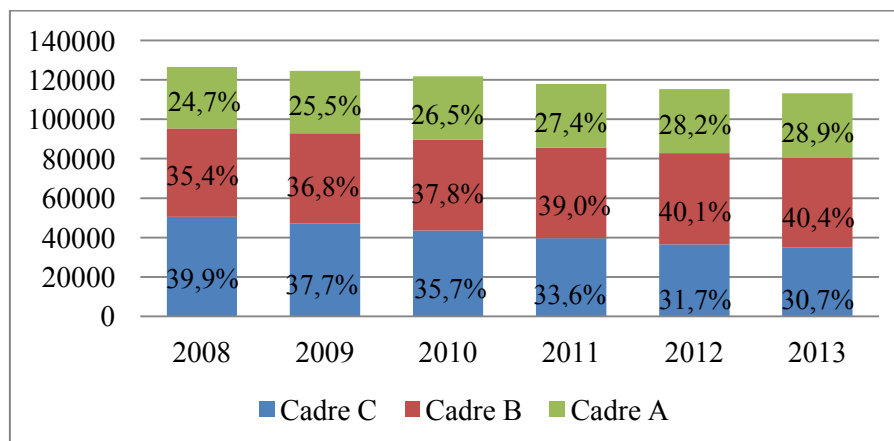


Figure 3 : Evolution des effectifs à la DGFIP par catégorie

Selon le rapport de la Cour des Comptes (2011), qui a rassemblé des données entre 2001 et 2011, cette tendance à l'inversement de la pyramide hiérarchique a débuté bien avant la fusion puis a été accélérée en 2008 par les plans de requalification décidés dans le cadre de cette fusion. Ce glissement de catégories vers le haut entraîne une augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite et une augmentation des effectifs de plus de 50 ans (cf. Figure 4). Ainsi, ces cadres encadrants sont amenés à tenir plus longtemps leurs missions, ce qui renforce l'intérêt porté à leurs parcours professionnels.

<sup>7</sup> Graphique construit à partir des statistiques dans les rapports de l'activité de la DGFIP entre 2008 et 2013.

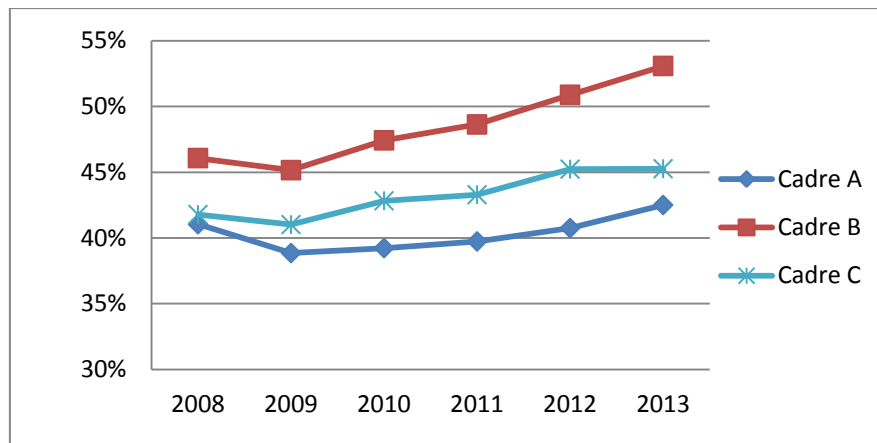


Figure 4 : Evolution des effectifs de plus de 50 ans à la DGFIP par catégorie

### 1.3.2. Un positionnement flou des cadres dans l'organisation

La DGFIP considère son encadrement comme un véritable enjeu depuis plusieurs années. Suite à la fusion en 2008, des groupes de travail se sont réunis pour discuter des conditions de vie au travail. Dès celui du 8 juillet 2009, les responsables de cette administration se disent préoccupés par les relations hiérarchiques en développant trois perspectives d'actions : la clarification du rôle et du positionnement de l'encadrant et de l'agent, le développement des outils de dialogue et d'échanges, et la promotion de la souplesse comme mode de gestion de la relation hiérarchique. Le compte-rendu interne des réflexions de 2009 utilise d'ailleurs indifféremment les termes d'encadrant, de cadre de proximité et de manager.

En reprenant la distinction manager / cadre de Mispelblom Beyer (2010), le cadre de la DGFIP serait à la fois exécutant et acteur. Ce double positionnement qui mélange deux conceptions antinomiques peut expliquer les injonctions contradictoires qui pèsent sur les cadres de proximité.

Selon un constat partagé par les différents acteurs de la DGFIP, le rôle et le positionnement des cadres ne sont pas toujours explicites, ce qui provoque de la confusion et de l'incompréhension entre les échelons hiérarchiques. Noguera (2010) aboutissait déjà à ce même constat dans son étude réalisée en 2006 dans un département de la DGI, maintenant fusionné : les cadres de proximité animent peu l'action des équipes, leur rôle consistant plutôt à contrôler et valider des actes ayant un impact budgétaire. L'auteur ajoute que ces tâches les empêchent d'identifier et de résoudre les tensions spécifiques à l'organisation en gérant les conflits au plus près. Les cadres de proximité sont entendus ici comme simples exécutants du management, appliquant les orientations du pilotage définies au niveau stratégique. Le pôle



Ergonomie du Ministère note également dans son rapport de 2009 que l'encadrement, sans distinction d'échelon hiérarchique, a perdu son rôle de soutien et de régulation.

Dans le même temps, la DGFIP attend aussi de ses cadres de proximité qu'ils prennent leurs responsabilités dans la tenue des objectifs de performance tout comme dans l'amélioration des conditions de vie au travail. L'étude de l'IRES (Brière & al., 2012) a d'ailleurs montré que ces cadres se situent à l'articulation des objectifs généraux de la DGFIP et du travail réel des agents. Les cadres sont alors entendus comme acteurs : ils traduisent les objectifs en missions concrètes à réaliser. Pour répondre à cette double injonction contradictoire, ces cadres vont déployer plusieurs stratégies aux conséquences différentes sur leur propre activité et santé, et celles des agents : ils peuvent prendre sur eux, mettre la pression aux agents, ou renégocier les objectifs.

### ***1.3.3. Les cadres attendus comme des gestionnaires à la fois techniciens***

Pour Grimault & al. (2005) dans une étude au ministère des finances, le rôle de l'encadrement est déterminant dans le travail d'organisation. Selon Noguera (2010), pour légitimer l'exercice de l'autorité, l'administration fiscale française met encore l'accent sur les compétences techniques et fiscales lors du recrutement de ses fonctionnaires plutôt que sur l'expertise en management. Pour les cadres rencontrés par cet auteur, leur formation en management est insuffisante. Or, dans le même temps, le *New Public Management* préconise à l'inverse une proximité avec un pilotage par les chiffres au détriment de la technicité du métier (cf. Chapitre 1), ce qui positionne les cadres, là encore, dans une double injonction contradictoire : être à la fois technicien proche du métier, et gestionnaire proche des indicateurs.

En effet, cette administration demande aux cadres de devenir des managers au lieu de prendre en charge l'activité directe de production (Grimault & al., 2005), les éloignant ainsi de la technicité. Pour ces auteurs, ce travail de management n'est visible que lorsqu'il est défaillant : souvent sans formation au management et sans soutien de la hiérarchie, les cadres rencontrant des difficultés, c'est-à-dire ceux qui ne parviennent plus à tenir leurs missions, préfèrent se mettre en retrait des agents en privilégiant par exemple les communications par e-mail. Toujours selon les mêmes auteurs, les indicateurs, symbolisant le « bon » pilotage par la performance, deviennent alors un moyen pour s'abstraire des problèmes d'organisation, des conditions concrètes de réalisation du travail, laissant les agents livrés à eux-mêmes. De même, certains cadres de proximité nous avouer, lors de nos précédentes études, se sentir

souvent abandonnés par leurs propres supérieurs dans ce rôle d'organisateur. Nous verrons cependant que nos premiers résultats nuancent ces propos : les cadres encadrants peuvent au contraire être toujours présents dans l'organisation et, en fonction de leur parcours, se retrouver plus ou moins débordés par celle-ci.

#### ***1.3.4. Une augmentation des responsabilités pécuniaire et personnelle des comptables publics***

D'après le référentiel interministériel de la fonction « Ressources humaines » (2008) qui a pour but de documenter les métiers et favoriser la mobilité interministérielle, le cadre de proximité est défini comme « *l'acteur ressources humaines de premier niveau, qui traduit et accompagne la politique de ressources humaines ministérielle et interministérielle auprès de son équipe* » (p.2). Ce document décrit, sans distinction du niveau des personnes encadrées ni des cadres eux-mêmes, leurs activités principales, les savoir-faire et connaissances attendus (cf. Annexe 4). La majorité des cadres ayant participé à notre recherche ont le statut de comptable public, c'est-à-dire qu'ils sont « *fonctionnaires ou agents habilités à titre principal au maniement des deniers publics ou des deniers privés réglementés* »<sup>8</sup>. Leur rôle principal est de veiller au respect de l'exécution budgétaire et à la bonne utilisation des deniers publics, en s'assurant de la régularité des dépenses et des recettes par des contrôles.

D'après l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963, ils sont tenus personnellement et pécuniairement responsable, depuis leur arrivée dans leur service, du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs de l'Etat, et des contrôles qu'ils assurent. Entre son entrée en vigueur en 1963 et 2001, ce texte n'avait été modifié qu'une fois pour prendre en compte le nouveau Code pénal, alors que cinq modifications ont eu lieu entre 2001 et 2009. Pour Girardi (2012), ces évolutions ont pour but, suite à la réforme de l'Etat, d'aboutir à la suppression dans la plupart des cas de la remise gracieuse des sommes mises à la charge des comptables. La responsabilité personnelle et pécuniaire devient ainsi plus lourde pour les comptables en cas de manquement au sein du service. Dans cette continuité, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique laisse le juge apprécier si les manquements du comptable dans l'exercice de ses missions ont causé préjudice ou non. S'il y a manquement, le juge peut fixer un montant restant à la charge du comptable, voire la totalité du manquant, la remise gracieuse

---

<sup>8</sup> Glossaire de la Cour des Comptes, disponible sur <http://www.ccomptes.fr/Glossaire>, consulté le 25/08/2014.

du ministre chargé du budget ne s'appliquant que dans deux cas : le décès du comptable et le respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

Au quotidien, les cadres de proximité arbitrent ici entre deux autres injonctions pouvant devenir contradictoires : leur propre responsabilité pécuniaire et personnelle qui peut être remise en cause par la Cour des Comptes et la tenue des objectifs de performance fixés par la hiérarchie de la DGFIP. Cet arbitrage se transforme en dilemme, tiraillé entre deux hiérarchies différentes, lorsque l'intensification du travail l'empêche de remplir pleinement ces deux objectifs. Dans le même sens, le rapport FONDAFIP (Adans & Gilles, 2010) critiquait ce système pour son coût, son manque de cohérence, et son inadéquation avec les cadres budgétaires et comptables actuels.

## 2. Le travail et ses conditions : l'affaire des cadres de proximité

Depuis octobre 2013, le protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la Fonction Publique (Lebranchu, 2013) donne un cadre aux engagements des employeurs publics en matière de politiques contribuant à diminuer les tensions au travail qui pèsent sur les agents. Ce protocole questionne l'organisation du travail, l'impact des technologies de l'information, le rôle et la place des cadres dans la conduite des politiques publiques. La liste des recommandations de ces accords se traduit au niveau de la fonction de cadre par la favorisation du dialogue et des échanges sur le travail et au sein des équipes de travail, notamment à travers la mesure 6 de l'axe 4 :

- Rendre systématique la formation, tant initiale que continue, des responsables de service et de l'encadrement en matière de prévention des RPS.
- Intégrer la qualité de vie au travail des équipes dans les objectifs de l'encadrement.
- Rappeler les obligations juridiques du chef de service ou du responsable de service en matière d'hygiène et de sécurité et notamment en matière de prévention des RPS.
- Prendre en compte l'existence et la qualité du DUERP dans le cadre de l'évaluation des cadres dirigeants qui ont la responsabilité juridique de l'élaboration du DUERP et de son actualisation.

A la DGFIP, dès sa création, le directeur général avait souhaité la mise en œuvre d'un dispositif d'amélioration de la qualité de vie au travail, à la fois sur le plan de l'environnement de travail et sur l'organisation de travail. La DGFIP a affirmé qu'elle développait « *une vision renouvelée et élargie du travail, qui dépasse le strict champ des conditions matérielles et qui touche à la qualité de vie au travail et au bien-être des agents dans leur environnement professionnel, [...] qu'il s'agisse de l'organisation du travail, des relations managériales ou du pilotage et qui s'inscrive à la fois dans le champ de la prévention et dans celui des actions correctrices* »<sup>9</sup>. C'est dans ce contexte qu'est née en 2008 la notion de conditions de vie au travail à la DGFIP. Après une recherche dans les documents internes de cette administration, nous faisons le constat que cette notion n'a par la suite jamais été définie de manière plus claire. Dans cette partie, nous nous intéressons aux apports de la littérature sur ce point au regard des caractéristiques de notre terrain de recherche.

---

<sup>9</sup> Selon les comptes-rendus de groupe de travail du 8 juillet 2009 sur les conditions de vie au travail « Etat d'avancement suite à la réunion du 10/02/2009 », et « renforcer la confiance au sein des relations hiérarchiques ».

## 2.1. Conditions de travail et qualité de vie au travail

Ces dernières années, la notion de *Qualité de vie au travail* a également été adoptée dans la littérature et tend à remplacer celle de *Conditions de travail*. Les conditions de travail sont souvent entendues comme limitées aux seules conditions matérielles et physiques du travail – ambiances physiques, port de charges, exposition aux toxiques ou aux risques, répétitivité des tâches, etc. –, mais celles-ci rendent mal compte d'un grand nombre de tâches notamment pour les activités de services. Cette approche des indicateurs de santé, de gestion du personnel, de gestion de la production, d'organisation du travail, etc. qui était censée rendre compte des conditions de travail, ne montre en réalité qu'une combinaison de facteurs (Leplat, 1997), d'où la nécessité d'adapter une approche pluridisciplinaire. Par ailleurs, l'apparition de pathologies psychiques telles que le stress et le burn-out liés en lien avec les risques psychosociaux, a contribué à intégrer les dimensions organisationnelles du travail, son contenu et son sens. Pour l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact, 2007), la qualité de vie au travail se définit par :

- la qualité des relations sociales et de travail : la reconnaissance du travail, le respect, l'écoute, l'information, le dialogue social et la participation aux décisions.
- la qualité du contenu du travail : autonomie, variété des tâches, degré de responsabilité.
- la qualité de l'environnement physique : sécurité, ambiances physiques.
- la qualité de l'organisation du travail : qualité de la prescription, capacité d'appui de l'organisation dans la résolution des dysfonctionnements, démarches de progrès, réduction de la pénibilité, anticipation de la charge de travail, etc.
- les possibilités de réalisation et de développement professionnels : formation, acquis de l'expérience, développement des compétences.
- la conciliation entre vie professionnelle et vie privée : rythmes et horaires de travail, accès aux services, transports, garde des enfants.

Dans une approche ergonomique, la notion de conditions de vie au travail, adoptée par la DGFIP, intègre des composantes physiques, mais aussi cognitives, psychiques et sociales. Cette notion renvoie plus globalement à un processus de construction, où le travail occupe une place importante. Ce travail peut à la fois être source de danger, et moteur pour la santé et la performance des agents et des cadres. Les conditions de vie au travail sont alors vues comme une condition de la performance, et inversement, la performance est une condition des

conditions de vie au travail (Falzon & Mas, 2007). En effet, le sens du travail est un fondement de la santé, de l'engagement, de l'épanouissement, de l'efficacité collective et de la performance globale (Clot, 1999). Les conditions de réalisation du travail et l'interaction entre les exigences de l'organisation et des besoins des salariés doivent être prises en compte dans le contexte particulier de la situation de travail : environnement économique, social, technologique, etc. (Anact, 2007). D'après Falzon & Mas (2007), la performance, en termes de qualité du travail, est à la fois objectif de l'organisation et objectif individuel, où le bien-être psychologique ne peut être négligé. Autrement dit, le travail n'est pas seulement un coût, mais une source de valeur où l'opérateur est un élément d'influence sur la performance, alors que son état de santé est un critère de performance (Petit, 2005).

Leplat (2014) distingue justement deux sortes de critères à court et moyen-long termes : ceux relatifs aux conséquences de l'activité pour celui qui la réalise comme la charge de travail ou la fatigue, et ceux relatifs aux conséquences pour les conditions externes de l'activité, comme la quantité et la qualité de la production. La qualité de vie au travail dépend ainsi à la fois de critères de performance individuelle et de l'environnement de travail (Dejours, 2000). Indissociables du travail, ces conditions de travail favorisent ou non la réalisation du travail (Gollac & al., 2014). Pour ces auteurs, agir sur les conditions de vie au travail nécessite de comprendre et de rendre visible le travail réel. D'ailleurs, la reconnaissance des efforts consentis par les opérateurs dans la réalisation de leur activité est l'un des trois axes du modèle triaxial développé par Pavageau & al. (2007), où la santé au travail est considérée comme le résultat d'un équilibre entre l'utilisation des ressources physiques et mentales et la reconnaissance sociale qui en découle.

Cependant, le coût humain de la performance et les atteintes à la santé des opérateurs provoquées par l'organisation du travail sont souvent oubliés dans les débats sur la performance (Daniellou, 2009). Recentrer sur le travail permet de renforcer le lien entre micro et macro, en prenant conscience au niveau local de la création de la valeur qui engendre la performance globale de l'organisation, et ainsi améliore les conditions de vie au travail. Pour atteindre les objectifs de qualité, une démarche de qualité totale est souvent mise en place dans les organisations. Celle-ci englobe des pratiques de travail telles que l'intensification, la dématérialisation, l'augmentation de l'autonomie des cadres, la flexibilité des horaires. Ces changements organisationnels se répercutent très souvent de manière négative sur les conditions de travail (Askenazy & Caroli, 2003). Selon Clot (2013, p.26), « *le travail bien fait*

*est le trait d'union entre la santé et la performance* ». Chaque travailleur doit être en mesure de construire sa santé à travers son activité, en prenant en compte les différences interindividuelles. En ce sens, Lhuillier (2014) distingue qualité du travail et qualité au travail. Gollac & al. (2014) définissent les bonnes conditions de travail comme laissant au travailleur *« la liberté de construire une activité favorable à la santé »*, engageant la construction d'un progrès social.

La littérature convoquée met ainsi avant les liens entre conditions de vie au travail, performance et construction de la santé, quel que soit l'activité de travail. Pourtant, nous verrons par la suite que l'administration étudiée ne mobilise pas l'ensemble de ces aspects en s'intéressant aux conditions de vie au travail. Cela entraîne des conséquences au niveau des cadres de proximité.

## 2.2. Encadrer le travail et ses conditions

Au-delà de manager les conditions de vie au travail, le management du travail est une nouvelle approche qui modifie profondément le travail des cadres (Anact, 2008). Les cadres de proximité régulent le travail quotidien des équipes qu'ils encadrent, en cadrant le travail et ses conditions. Dans le rapport du pôle Ergonomie du Ministère des Finances (2009, p.6), *« manager le travail consiste à prendre en compte le travail réel, à limiter les tensions inhérentes au travail, à repositionner l'encadrement sur ses missions de soutien et d'animation d'équipe, agir simultanément sur les trois activités de management [direction qui définit une stratégie et des objectifs, gestion qui optimise les moyens et applique les règles, régulation qui mobilise les personnes et développe les compétences pour soutenir les agents]* ». Cette définition n'est, là encore, pas retenue par la DGFIP. Pourtant, lorsque le pilotage allie vie des équipes encadrées et vie de l'organisation (Guilbert & Lancry, 2007), des réponses peuvent être apportées à l'amélioration des conditions de vie au travail face aux évolutions et aux nouvelles préoccupations du travail. En ce sens, par leur travail, les cadres *« maillent »* le travail des équipes (Hubault, 2005). Ici, réguler le quotidien du travail est en lien direct avec le soutien de la performance réelle du travail, en mesurant sa contribution réelle aux résultats.

Pour améliorer cette performance, il faut s'approcher de la réalisation quotidienne, en laissant de côté les messages managériaux artificiels et en prenant conscience de l'association complexe des outils productifs, des indicateurs et du temps de travail (Daniellou, 2009). En

effet, les cadres réajustent sans cesse leur planning en fonction des événements (Mintzberg, 1973), ce qui assure l'atteinte des résultats. Garants des conditions de vie au travail des services qu'ils encadrent, les cadres de proximité ne peuvent dissocier la qualité de vie au travail de la réalisation quotidienne de résultats, deux objectifs qui, lorsqu'ils sont en contradiction, deviennent difficilement tenables pour eux.

Pour Casse & al. (2001), il semble aussi important de former les responsables à la complexité des situations de travail et ses contraintes, mais également de les aider à la prise de décision et à la définition du contenu de leur travail. A celles-ci s'ajoutent la recherche et l'utilisation des marges de liberté, après avoir quantifié les changements, mesuré les charges prescrites et réelles, les temps de travail direct et indirect (Lasfargue & Mathevon, 2008). Quelle que soit la situation socio-économique, ces marges sont des facteurs de performance, mais aussi de pénibilité. Hubault (2009) propose quelques pistes d'action pour le management en termes du rapport santé/travail. Pour cet auteur, la clé pour améliorer les conditions de travail se situe dans l'objectivation des représentations des managers, c'est-à-dire de leur manière de penser leur activité. Six (2000) ajoute la nécessité de « *rétablir la communication entre l'activité de ceux qui prescrivent les tâches et l'activité de ceux qui les accomplissent* » (p.2). Ceux-là doivent non seulement se remettre en question mais également analyser l'ensemble des contraintes organisationnelles.

### 2.3. DGFIP et CVT : la responsabilisation des cadres de proximité

Après la définition et l'annonce des modalités de la fusion de la DGFIP par le ministre, une majorité de syndicats représentant une majorité d'agents a donné accord au dispositif général de la fusion en février 2008. Depuis toujours, le ministère des Finances connaît des participations électorales très élevées : 86,4% en 2000 pour une moyenne de la Fonction Publique à 73,4% (Pernot, 2002). Il en a été de même avec les premières élections professionnelles en octobre 2011 après la fusion, où la participation électorale s'élevait à 86,8%. Le taux de syndicalisation fait également partie des plus hauts. La question des conditions de vie au travail constitue une des composantes majeures de la qualité du dialogue social.

C'est pourquoi la DGFIP a choisi d'établir des constats partagés et d'avancer sur le sujet avec les représentants des organisations syndicales et l'appui de l'IRES (Canepa, 2012). Des groupes de travail se sont constitués autour des thèmes sur les risques psychosociaux, les



risques organisationnels, la formation des cadres, les relations hiérarchiques, les indicateurs et le pilotage, le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), l'indicateur global sur les conditions de vie au travail. En 2009, un diagnostic « partagé » aboutit à un plan d'actions composé de plusieurs propositions :

- la mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels.
- la transformation de la fonction d'Agent Chargé de la Mise en Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) en Assistant de Prévention (AP).
- la création de formations de sensibilisation aux conditions de vie au travail pour les cadres et les agents.
- la création d'un guide sur les risques psychosociaux à l'attention de l'ensemble des cadres et agents.
- la rénovation du dialogue de gestion pour intégrer des aspects humains à la performance que nous analyserons plus particulièrement dans le Chapitre 8 pour comprendre comment les cadres de proximité s'en emparent dans la réalisation de leur activité.
- la création d'espace de dialogue pour discuter des conditions de vie au travail et proposer des améliorations dont nous étudierons le dispositif et les contenus des échanges dans le Chapitre 7 pour en comprendre l'impact de ce dispositif sur les cadres et leurs préoccupations actuelles.
- la mise en place du tableau de bord de veille sociale.

Des comités de suivi du plan d'actions des conditions de vie au travail regroupant membres de la direction générale et syndicats se réunissent tous les six mois pour faire le suivi et proposer des améliorations aux conditions de vie au travail à la DGFIP. Les cadres de proximité du réseau, non consultés dans la réalisation de ce plan d'actions, n'assistent d'ailleurs pas à ces réunions de suivi. Cependant, sur le terrain, ils sont les premiers concernés par les mesures prises par la direction générale.

### ***2.3.1. Le poids de la responsabilisation des conditions de vie au travail***

Bien qu'il y soit mentionné que les cadres puissent être eux-mêmes exposés aux risques psychosociaux tout en participant à la prévention de ces risques, les orientations prises montrent surtout une responsabilisation de l'encadrement de proximité dans la prévention et la survenue des RPS. La DGFIP n'a pas attendu ce protocole pour considérer la question des RPS. Son intérêt dépasse d'ailleurs le sens traditionnellement donné aux conditions de travail,

puisqu'elle emploie le terme de « conditions de vie au travail » englobant à la fois les conditions matérielles et d'exercice du métier. Suite aux accords entre syndicats et direction générale en juillet 2008, la DGFIP s'est engagée dès cette date dans un processus permanent visant à améliorer les conditions de vie au travail. Le groupe de travail de 2009 sur les relations hiérarchiques pointait déjà la qualité de la relation hiérarchique comme préoccupation en questionnant le mode de pilotage par les indicateurs, le manque de communication sur les réformes et leur accompagnement, le soutien et le dialogue jugés insuffisants.

### ***2.3.2. L'importance des cadres de proximité dans l'organisation***

D'autres travaux se sont ensuite appuyés sur cette base de réflexion. L'étude sur l'incidence des indicateurs de performance sur les conditions de vie au travail (Cnam, 2011) a notamment mis en avant l'importance du maillon des cadres de proximité au sein de l'administration en préconisant le développement d'un management centré métier. Celui-ci doit offrir la possibilité de discuter explicitement de la qualité et du sens du travail à partir des difficultés quotidiennes, des arbitrages à réaliser et des conflits de critères auxquels ils peuvent donner lieu. L'expérimentation et le déploiement des espaces de dialogue par l'IRES (2010-2013), allant dans ce sens, ont montré que le management quotidien dans les services et la relation avec la hiérarchie sont au cœur des discussions des agents et des cadres de proximité. Ces derniers mentionnent fréquemment le poids des attentes qui pèsent sur eux en termes de conditions de vie au travail dans les services.

L'étude de l'IRES (2012) s'est plus particulièrement intéressée à l'encadrement de proximité et à son environnement de travail en proposant notamment une caractérisation de cette activité en trois pôles : le soutien technique, le pilotage du service et l'animation de l'équipe. Pour soutenir l'encadrement de proximité, l'IRES proposait quatre axes de réflexion : développer un pilotage par la performance globale, notamment en allégeant le pilotage actuel et en clarifiant le sens des indicateurs et la priorité en cas de contradictions ; améliorer l'information professionnelle technique, organisationnelle et stratégique en facilitant l'accès à l'information professionnelle à base technique ; reconnaître le travail des cadres notamment en les associant plus souvent ; et accompagner les évolutions en soutenant les cadres.

## Synthèse

Notre revue de littérature pluridisciplinaire a mis en évidence que le terme de *Cadre de proximité* comprend de nombreuses définitions, divisées entre rôle, statut et métier, entre exécutant et acteur. Nous constatons que la vision des cadres dépend de la vision que l'on a du travail et de l'organisation du travail. Premier niveau de cadres ayant des fonctions et des responsabilités d'encadrement, les cadres de proximité de la Fonction Publique ont en charge une équipe et sont directement en contact avec les personnes qui produisent le service.

L'ergonomie montre qu'il s'agit d'un travail de régulation, bien souvent invisible, entre injonctions, parfois contradictoires, et propres connaissances du terrain, ce qui positionne l'encadrement de proximité du côté des cadres acteurs (Mispelblom Beyer, 2011) où ils sont amenés à construire et reconstruire sans cesse des compromis en fonction des situations de travail. Longtemps réduits au rôle de transmission des prescriptions dans les organisations publiques, ces cadres sont maintenant au cœur de la modernisation de la Fonction Publique en assurant la mise en œuvre des nouvelles méthodes de gestion.

Ce phénomène n'échappe pas à la DGFIP : les cadres de proximité y sont tiraillés par des injonctions contradictoires, qui remettent continuellement en question leur positionnement vis-à-vis de la hiérarchie versus équipe encadrée, des objectifs de performance versus conditions de vie au travail, la réalisation des objectifs du service encadré versus responsabilités pécuniaire et personnelle, des logiques de technicité du métier versus logiques managériales.

Particulièrement abondante concernant le rôle et le positionnement des cadres de proximité, la littérature pointe cependant un creux sur le contenu-même de ce travail, ainsi que sur les conditions de réalisation du travail propres aux cadres. En ergonomie, de plus en plus de travaux s'intéressent aux cadres de proximité, mais les recherches portant sur l'activité de cet encadrement dans la Fonction Publique se font encore assez rares. La contribution de cette recherche pourra ainsi alimenter les connaissances et réflexions autour de l'activité des cadres publics.

Deuxième partie

Problématique et cadre méthodologique pour  
analyser l'activité des cadres



## Chapitre 3 – Parcours professionnels et construction du couple proximités / distances

En France, les modèles de management de la Fonction Publique sont à l'origine de nombreux changements organisationnels et techniques depuis plusieurs années. Le Chapitre 1 a montré que l'arrivée du pilotage par la performance a bouleversé le métier des cadres de proximité, donnant un sens fort aux tâches managériales liées aux indicateurs de performance. Le Chapitre 2 insistait, quant à lui, sur la responsabilisation de ces cadres face aux conditions de vie au travail (CVT) dans les services dont ils ont la charge. Ainsi, les cadres de proximité occupent une place essentielle dans les organisations publiques pour assurer à la fois des objectifs de performance et d'amélioration des CVT des services qu'ils encadrent. Invisibles et non reconnus lorsque tout va bien, ils sont rendus responsables au contraire lorsqu'il y a dysfonctionnement de l'organisation. Au quotidien, leurs missions deviennent de plus en plus difficiles à tenir avec ce haut niveau de pression qui pèse continuellement sur eux.

Etudier l'activité des cadres de proximité permet de révéler la complexité de ce travail d'encadrement, et lever le voile sur le travail invisible d'ajustements et de compromis qu'ils réalisent en permanence pour s'adapter aux situations de travail et aux transformations des organisations. Nous souhaitons montrer que malgré les flous de l'organisation, ces cadres qui parviennent à trouver les conditions pour tenir leurs missions sont les piliers des organisations publiques, sur lesquels repose le système administratif français. Nous voulons également montrer que l'activité déployée par les cadres à cet effet puise dans l'expérience qu'ils ont construite au fil de leurs parcours, dans des conditions organisationnelles passées autres. Toutefois, l'expérience est une ressource fragile, dépendant également des connaissances et contraintes immédiates du travail que nous chercherons à apprécier.

Au regard des chapitres précédents, nous proposons de retenir quatre fils d'analyse à notre problématique pour comprendre l'activité d'encadrement de proximité : les proximités adoptées par les cadres de « proximité » (§1), les cadres à la recherche de la distance proximale (§2), l'expérience acquise au fil des parcours de travail (§3), et la construction d'espaces pour échanger sur les pratiques managériales (§4).

## 1. Cadres de proximité : de quelle proximité parle-t-on ?

Le terme-même de *cadre de proximité* nous pousse à questionner la définition de cette proximité des cadres et son corollaire, celle de distance. Cette lecture des distances et proximités appelle à mieux qualifier ces termes qui portent plusieurs dimensions. En effet, le terme de *distance* signifie à la fois : un intervalle mesurable qui sépare deux objets ou deux points dans l'espace, un écart ou éloignement maintenu entre des personnes, une différence entre des choses concrètes ou abstraites ou entre des personnes, une réserve ou un recul vis-à-vis de quelqu'un ou de quelque chose<sup>10</sup>. Alors que les deux premières distinctions concernent l'espace physique, les deux dernières prennent un sens psychologique. Dans la littérature pluridisciplinaire (anthropologie, dramaturgie, géographie, sciences de gestion, économie, technologie de l'information, formation et sociologie), tous les auteurs font cette distinction entre les dimensions spatiale et a-spatiale du couple distances / proximités. Nous proposons ici de reprendre les approches existantes sur les distances et proximités au regard de la notion de proximité du terme *cadre de proximité*.

### 1.1. Une dimension spatiale qui intègre des aspects subjectifs et intersubjectifs

En anthropologie, la distance est surtout liée à l'espacement. Hediger (1955) a montré dans le monde animal que chaque individu est entouré d'une série de « bulles » de formes irrégulières, maintenant un espacement spécifique entre chaque par : une distance de fuite comme automatisme d'espacement entre les espèces, une distance critique qui sépare la fuite de l'attaque, une distance personnelle et une distance sociale correspondant aux relations entre les membres d'une même espèce.

#### **1.1.1. Le couple distances / proximités construit par les cadres**

En reprenant les travaux de Hediger, les recherches sur la proxémie de Hall (1966) s'intéressent à la façon dont l'Homme utilise l'espace par sa perception, sa communication, son langage, son comportement et sa culture. Il s'agit à la fois de l'espace que les personnes maintiennent entre elles et autrui – selon notre objet de recherche, entre les cadres de proximité et les acteurs dans l'organisation et en lien avec celle-ci (ex. les usagers) – et de l'espace qu'elles construisent autour d'elles dans le temps et l'espace physique selon leur

---

<sup>10</sup> Selon le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (2013).

propre expérience – les cadres construisent leurs rapports entre proximités et distances. Cet auteur utilise la distance physique et mesurable comme un indicateur des distances psychosociales, aux dimensions à la fois subjective avec le fonctionnement biomécanique des cadres et intersubjective avec des variations en fonction de leurs rapports interindividuels. Les distances de fuite et d'attaque ne se retrouvent qu'à de rares exceptions chez l'Homme, alors que les distances personnelles et sociales régissent de nombreuses relations au travail. Hall positionne ces distances sur un continuum proximité / éloignement : distance intime, distance personnelle, distance sociale et distance publique. Il ajoute que ces distances, non universelles, varient aussi en fonction des cultures.

Pour Torre (2008), économiste, la dimension spatiale est certes liée à l'espace physique entre les personnes, mais également avec les objets. Ainsi il est nécessaire de prendre en compte la perception et le ressenti des cadres dans ce rapport distances / proximités vis-à-vis des acteurs de l'organisation et des outils que ces cadres sont amenés à utiliser. Jacquinot (1993) ajoute, quant à lui, que cette distance physique exprime un écart qui ne doit pas être trop important afin de garantir les relations entre les acteurs et les savoirs, entre la communication et la réalisation des projets.

En dramaturgie, l'effet de distanciation est utilisé depuis le théâtre grec antique, mais n'a été théorisé par Brecht qu'au XX<sup>ème</sup> siècle à travers le terme « *Verfremdungseffekt* », c'est-à-dire effet d'étrangeté. L'auteur définit l'ensemble des procédés de mise en scène et de jeu d'acteur qui rompent l'illusion théâtrale, de manière à créer une distance entre le spectateur et l'objet de la représentation, entre l'acteur et le personnage. Pour Brecht (1948), le principe de distanciation est situé à la frontière de l'esthétique et du politique, dans le but de prendre de la distance par rapport à la réalité. Appliquée aux cadres de proximité, cette distanciation évoque leur prise de recul à la fois aux prescriptions et aux événements que les cadres régulent dans leur activité d'encadrement.

Selon la théorie de la structuration en science de gestion, Talbot (2009) propose de distinguer fait brut versus fait institutionnel pour spécifier les distances des proximités : « *la distance physique entre des objets, des individus ou des individus et des objets est un fait brut* » (p.11). A l'inverse d'une distance brute, la proximité serait non réductible, d'où le lien à un fait institutionnel. En effet, être proche institutionnellement relève d'une construction mentale qui n'existe pas en dehors des individus, alors que la distance physique est le produit d'une séparation mesurable. Bien que ne se réduisant pas à une distance métrique, la dimension



géographique porte sur « *les conditions de localisation des activités* » (Talbot, 2010 ; Talbot, 2013, p.17). Pour favoriser les interactions, les acteurs ont une intention commune de proximité géographique envers un individu, une organisation qui se mesure à la fois par une faible distance métrique et une distance sociale : chacun peut s'estimer de façon binaire *proche de* ou *loin de* (Torre & Rallet, 2005). De plus, selon ces mêmes auteurs, la proximité est subjective et varie selon le jugement de variables objectives (métrique, durée, coût) et selon des caractéristiques individuelles (âge, genre, expérience). Michinov (2008) fait une distinction similaire en utilisant les termes de proximité euclidienne, c'est-à-dire la distance géographique linéaire où les individus sont juxtaposés dans l'espace, et de proximité fonctionnelle, c'est-à-dire une distance utilisable par les individus. Cette dernière fait écho à l'activité de travail : les cadres utilisent ces différentes distances pour réguler leur propre travail et organiser le travail d'autrui.

### ***1.1.2. Des rapports transformés par les changements dans les organisations***

Les changements dans les organisations, notamment avec l'arrivée des nouvelles technologies de l'information et de communication (TIC), ont bouleversé le rapport aux distances. Henri (2011), professeur en informatique cognitive et technologie de l'information, évoque plutôt une distance instrumentale liée à l'usage des outils numériques. Cette nouvelle forme de distance repose sur les habitudes d'usage des outils de communication et d'accès à l'information. Appliquée à notre recherche, nous constatons que les cadres de proximité ont en effet à leur disposition, entre autres, des applications informatiques en réseau, des boîtes e-mails et un intranet de l'administration. Ces outils numériques modifient le rapport de proximité avec les acteurs, hiérarchie et usagers, pouvant être distants géographiquement mais proches numériquement. Michinov (2008) ajoute cependant que l'absence de proximité physique ne nuit pas toujours à la formation d'une cohésion de groupe.

De plus, le passage du web informationnel au web social, où l'on retrouve par exemple la mise en place de forums ou de réseaux de cadres, a entraîné une forte évolution des pratiques informationnelles et communicationnelles. Paquelin (2011) parle de spatialité numérique comme deuxième composante de la dimension spatiale pour regrouper les plateformes numériques, la première étant la spatialité physique. Ainsi, le développement des TIC modifie la notion de distance spatiale et relativise son importance dans les processus de mise en relation des acteurs, en facilitant les échanges.

## 1.2. Une dimension a-spatiale liée à l'organisation

En économie, des travaux sont menés depuis 1993 autour des dynamiques de proximité, avec comme postulat la dissociation entre proximité dans l'espace physique et les autres formes de proximités constituées par l'activité socio-économique. D'après l'approche développée en économie de proximité (Pecqueur & Zimmerman, 2002), un acteur est présent « à la fois ici et ailleurs » : il est situé dans un espace géographique dans lequel il entretient des relations, et il est en relation à distance avec d'autres. Autrement dit, un cadre peut être proche tout en étant éloigné géographiquement. La dimension géographique et la dimension organisationnelle permettent toutes deux de questionner la proximité en termes de localisation et d'organisation. Les travaux de Bouba-Olga et Grossetti (2008) s'inscrivent dans ce paradigme en caractérisant les formes de proximité entre spatiale, évoquée dans le paragraphe précédent, et non spatiale. La proximité non spatiale est qualifiée d'organisationnelle ou organisée (Pecqueur & Zimmerman, 2002 ; Torre & Rallet, 2005), c'est-à-dire que *« l'organisation facilite les interactions en son sein, en tout cas, les rend a priori plus faciles qu'avec des unités situées à l'extérieur de l'organisation »* (Bouba-Olga & Grossetti, 2008, p.6).

Dans ce modèle, la proximité organisée se subdivise en deux parties : les ressources et la coordination. Les auteurs définissent les ressources comme également *« contrainte par les limitations qu'elle donne à l'action »* (p.7), alors que la coordination est *« une structure formée par l'agrégation des relations personnelles »* (p.9). Pour les ressources, individuelles ou collectives, la proximité cognitive fait appel à la similarité ou la complémentarité des valeurs, des projets, des référents, etc. La proximité matérielle fait référence à la proximité sociale dénommée en sociologie, dans le sens où les individus sont semblables ou complémentaires sous le rapport des ressources dont ils disposent. Pour la coordination, les auteurs définissent une proximité relationnelle qui positionnerait les cadres dans leurs réseaux, et une proximité de médiation où les cadres s'appuieraient sur des dispositifs pour échanger, et non plus seulement sur des réseaux sociaux. Ce modèle peut effectivement s'appliquer à l'activité d'encadrement, qui consiste comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, à organiser les ressources et le travail d'autrui.

Les modèles développés par Bouba-Olga et Talbot apportent des éléments de précision et renouvellent la catégorisation des proximités. Basée sur une approche éclectique avec des éléments empruntés à différentes disciplines, l'analyse des proximités cherche à rendre

compte de la réalité mouvante et complexe des situations, ce qui est également valable pour l'activité de travail dans le sens ergonomique. Ces auteurs s'intéressent fortement aux dimensions non spatiales de la proximité, en étudiant les relations des « agents situés » (Pecqueur & Zimmerman, 2002) et de leurs comportements, ceux-ci étant ou non insérés dans un cadre institutionnel. Au contraire, pour Torre (2008), l'articulation entre spatial et a-spatial doit se maintenir pour éviter de rester dans un système antagoniste avec d'un côté des visions interactionnistes et de l'autre des visions institutionnalistes de la proximité. Dans le domaine de l'apprentissage, la proximité rappelle l'importance donnée au rapport à l'autre dans un processus d'élaboration de connaissances : « *Distance et proximité paraissent être deux visions portées sur un même objet géographique qui spatialise l'action, visions spécifiques de situations, l'une portée par les concepteurs du dispositif et l'autre émanant des apprenants* » (Paquelin, 2011, p.570). Paquelin propose un nouveau paradigme en évoluant de la notion de distance qui sépare, largement caractérisée dans les différentes littératures, à la notion de proximité qui relie jusqu'alors peu étudiée dans les travaux scientifiques. Ainsi, les cadres de proximité seraient le maillon de l'organisation qui relie hiérarchie et agents, prescription et travail réel.

En sociologie, Dujarier (2012, 2015), en s'intéressant aux managers à distance, c'est-à-dire des cadres prescripteurs et « *à distance des opérationnels dont ils encadrent le travail* » (p.208), propose une autre catégorisation de la distance : distance topographique et physique, distance hiérarchico-fonctionnelle, distance temporelle et distance sociale. Appliquée à l'activité d'encadrement à distance, la distance entre l'activité opérationnelle et ceux qui la réalisent est fortement physique. La distance hiérarchico-fonctionnelle, aussi nommée organisationnelle, prend en compte que l'encadrement à distance ne se résume pas à la « *délocalisation de la fonction d'encadrement avec distanciation physique* » (p.212). La distance temporelle met en valeur le travail dyschronique de ces managers à distance par rapport à l'activité encadrée : la conception des prescriptions est éloignée temporellement de son utilisation. La distance sociale a un rôle dans la méconnaissance de l'activité et de ses effets, de son évolution. Pour ce même auteur (2015), encadrer à distance par le contrôle formel de l'activité crée des paradoxes entre les représentations de l'encadrement et celles des équipes encadrées. Pourtant, selon cet auteur, ces cadres à distance ont besoin pour faire leur travail d'être à distance de l'activité des personnes à qui ils prescrivent les tâches, ce que ne peuvent pas faire les cadres de proximité. Ces derniers sont en effet sur le même lieu géographique que les équipes qu'ils encadrent.

## 2. La distance proximale : une notion éclairant l'activité d'encadrement

A la fois encadrants et encadrés, les cadres de proximité régulent le travail quotidien des équipes. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2, deux conditions sont nécessaires (Hubault, *ibid*) : être présent au bon endroit au bon moment, et mettre en perspective le réel avec le prescrit dans la prise de décision des cadres. Pour nous, ceci revient à savoir réguler le couple distances / proximités qui évolue dans le temps et dans l'espace en fonction du mode de gestion adopté par l'organisation et des situations de travail rencontrées par les cadres de proximité.

### 2.1. La distance proximale : un processus de régulation dans l'activité

Habermas (1987) cherche à définir « la bonne distance », c'est-à-dire « *se situer ni trop loin ni trop près d'autrui, mais dans un espace-temps-social qui délimite et contient la zone d'activités participatives des sujets qui correspond à ce que ces acteurs sont en capacité de réaliser à la fois individuellement et collectivement pour répondre à un besoin* » (cité par Paquelin, 2011, p.566). Cette « bonne distance » est qualifiée par Paquelin de distance proximale, en étant à la fois celle qui lie et qui est nécessaire à la distanciation des acteurs. En reprenant cette approche de distance proximale pour l'activité d'encadrement que nous avons défini comme une activité de régulation, il s'agirait pour les cadres de proximité de trouver en permanence un équilibre entre distances et proximités dans leurs positionnements.

En effet, pour répondre aux différentes injonctions, les cadres de proximité ont à se positionner à la fois près et loin du travail, ce qui est difficilement tenable. Selon Quinn (1991), les cadres doivent être proches des équipes et du travail, tout en ayant la capacité de s'en extraire pour prendre du recul, de la distance afin d'assurer la coordination. Ce paradoxe soulève la question de comment faire ce travail d'encadrement alors que plus ces cadres sont sur le terrain, moins ils sont dans le bureau, et inversement, moins ils sont sur le terrain, plus ils sont dans le bureau. Pour Thévenet (2014), « *la distance contraint le manager à distinguer plus finement des situations qui exigent de la proximité de celles qui tolèrent la distance.* » La distance proximale peut alors éclairer l'activité d'encadrement dans le sens où les cadres de proximité tentent de maintenir en permanence celle-ci afin de tenir leurs missions au quotidien et garantir l'atteinte des différents objectifs qui leur sont fixés.

Ainsi, les cadres de proximité s'arrangent comme ils le peuvent de la pluralité des prescriptions qui ne pointent pas toutes la même direction selon leurs rapports aux proximités et distances. Cette juxtaposition de temporalités propres à chacun des acteurs (Dubar, 2004) crée dans l'organisation des injonctions contradictoires qui se cristallisent souvent au niveau des cadres de proximité. Pour Gaudart & Ledoux (2013), ces différentes temporalités confrontent des dimensions gestionnaires qui se réfèrent aux objectifs et moyens mis en œuvre dans l'organisation du travail, des dimensions collectives et d'autres individuelles. Le travail d'encadrement consiste à mettre de l'ordre, comme ils le peuvent, dans l'ensemble des prescriptions, face aux contraintes du réel, à trouver la distance proximale la plus adaptée en fonction des situations de travail et de leurs propres ressources.

## 2.2. Evolution du couple proximités / distances dans le temps

Le couple proximités / distance peut évoluer sur un axe temporel, en fonction des situations de travail, du mode de gestion et des ressources que les cadres peuvent mobiliser. Selon Talbot (2013), en cas de proximité permanente, les interactions peuvent s'organiser dans des délais brefs, alors que dans le cas de proximité temporaire, il sera nécessaire de créer des situations de face à face telles que des réunions d'équipe. Selon le même auteur, au niveau cognitif, l'espace géographique constitue un référentiel, dans lequel l'individu peut développer un sentiment d'appartenance et se construire une identité, à travers les valeurs, les représentations et les histoires qu'il y associe. Ce développement s'inscrit dans un processus de construction de proximités, où la confiance de chacun des acteurs se gagne dans le temps, au fil des parcours de travail. Torre (2008) note que le lien avec les théories de la confiance et du capital social, combinant la réalité sociale, est souvent oublié. Il en est de même pour le lien avec la psychologie sociale. Rapporté à l'activité d'encadrement, développer la proximité avec les équipes permet aux cadres de mieux connaître les capacités et les compétences présentes. Ils peuvent ainsi mieux définir les tâches à confier aux équipes (Richard, 2012), ce qui se construit avec l'expérience acquise au fil des parcours.

La proximité organisationnelle existe entre des individus, mais aussi entre des organisations : *« elle lie les établissements d'une même firme, les entreprises positionnées dans une même chaîne de valeur, des acteurs variés partageant un même projet collaboratif »* (Talbot, 2013, p.18). Pour l'auteur, ces projets collectifs partagent des règles, représentations communes et sont à l'origine de l'acquisition, de la conservation et de la transmission des connaissances,

savoir-faire et expériences. Afin d'articuler la cohérence entre des injonctions pouvant être contradictoires, de gérer des conflits latents, de faire des arbitrages, les cadres ont une activité de régulation (Carballeda, *ibid*). Pour Torre & Rallet (2005), la proximité organisationnelle est la capacité d'une organisation à créer des interactions entre ses membres. Articulées entre elles, proximité géographique et proximité organisationnelle sont la base d'une lecture des dynamiques spatiale et organisationnelle.

### 2.3. Lorsque les cadres ne parviennent plus à tenir la distance proximale

Face à la multiplication des objectifs, la présence des cadres est indispensable pour les équipes de travail, que ce soit pour expliquer et hiérarchiser les contraintes, écouter et remonter les difficultés à la hiérarchie ou construire des compromis (cf. Chapitre 2).

#### ***2.3.1. Des distances qui augmentent : conséquences sur les conditions de travail***

Mobilisés par les systèmes d'informations et les tâches administratives, les cadres de proximité s'éloignent néanmoins de l'activité de travail en consacrant moins de temps à leur rôle de soutien et d'animation des services (Detchessahar, 2009). Ceux-ci ne sont alors plus en mesure de tenir cette distance proximale. De plus, le recours aux nouveaux outils du *New Public Management* et l'évolution des modes de contrôle accentuent cette mise à distance des cadres par les indicateurs, supposés renforcer leur autonomie (Bezes, *ibid*).

Les cadres de proximité connaissant les réalités sociales du terrain n'ont alors plus aucun pouvoir de décision : ils sont empêchés (Detchessahar, 2013), alors que ceux qui ont ce pouvoir n'en ont qu'une connaissance limitée et incertaine (Worms, 2006). L'activité d'encadrement est empêchée (Clot, 2010), c'est-à-dire que l'organisation du travail ne permet plus aux cadres de proximité de réaliser le travail de qualité qu'ils souhaitent produire. Bolduc & Gingras (2010) retiennent alors trois conditions de réalisation du travail des cadres qui ne leur permettent pas de tenir le rôle qu'ils souhaitent : la surcharge quantitative de travail, les limites à l'autonomie décisionnelle formelle et réelle, et les obstacles à la planification et au développement au long terme.

Ces empêchements entraînent des conséquences à différents niveaux : les cadres ne peuvent plus être sur le terrain, récupérer les informations du travail réel, accompagner et soutenir les équipes encadrées. Et le management participatif devient impossible. Cet empêchement

traduit également une dégradation des conditions de travail des cadres de proximité et pouvant même conduire à une souffrance au travail chez les cadres. Quand ceux-ci n'ont plus les moyens de faire le travail, leurs ressources s'épuisent (Bouquin & Fiol, 2006). Comme ces cadres sont responsables des conditions de vie au travail des équipes encadrées, les conséquences de ce travail empêché se répercutent directement sur les conditions de travail des équipes. Ainsi, l'empêchement du travail des cadres de proximité conduit à une détérioration de leur propre travail mais aussi du travail des agents qu'ils encadrent (Journé, 2005).

### **2.3.2. Changements organisationnels : des impacts sur le couple proximités / distances**

Lors des périodes de changements, les cadres sont confrontés à de fortes incertitudes, pouvant entraîner perte de confiance et désengagement qui peuvent également avoir des conséquences sur la santé (Clergeau & Pihel, 2010). En prise directe avec les difficultés croissantes de la réalité du terrain et sa production, ces cadres s'adaptent continuellement aux rythmes des changements organisationnels et aux nouvelles méthodes de travail, en modifiant leur rapport aux proximités et distances. Cela entraîne des conséquences sur leur santé physique et psychique (Abord de Chatillon & Desmarais, 2012 ; Detchessahar, 2013 ; Gotteland – Agostini, 2013). Selon Carbelleda (1997), l'atteinte à la santé psychique des cadres peut résulter des injonctions contradictoires de la confrontation entre prescrit et réel – la réalité des situations de travail pouvant avoir des résultats non conformes aux objectifs fixés –, de la gestion des incertitudes relatives aux informations à gérer ou à la méconnaissance de la réalité du travail, des conflits entre efficacité et éthique, une communication limitée vis-à-vis de la hiérarchie ou de l'équipe, ou au manque de collectif d'appartenance.

Carrier Vernhet (2012) montre d'ailleurs que les notions de distances et proximités ont un rôle dans l'explication du mal-être chez les cadres en analysant la distance des individus à leur activité du point de vue physique et psychologique. L'auteur définit la distance organisationnelle comme « *correspondant au fait, pour un individu, de s'éloigner pour mettre une certaine distance entre l'organisation dans laquelle il est impliqué lui-même, afin de considérer la situation à laquelle il fait face sous un autre point de vue, qui lui devra être objectif* » (p.287). En ce sens, Sonnentag & al. (2008) considère la mise à distance du travail comme une prise de recul par rapport à l'emprise potentielle de l'activité.

### **2.3.3. Prendre de la distance pour préserver sa santé**

Le *workaholism* (Spence & Robbins, 1992), c'est-à-dire une grande proximité excessive, notamment lorsque les cadres s'impliquent excessivement, engendre un niveau d'épuisement professionnel (Carrier Vernhet & al., 2015). Ces cadres « à risques » ont alors des difficultés à prendre de la distance avec l'organisation. Pourtant, facilitant la récupération des ressources et la capacité à prendre du recul vis-à-vis des situations de travail, le détachement psychologique au travail est associé à un moindre épuisement (Fritz & al., 2010) et à un niveau de fatigue moindre, notamment lorsque la charge de travail augmente (Sonnettag & al., 2010). Selon (Axtell & al., 2007), cette capacité à prendre du recul n'est pas qu'une mise à distance du travail, l'individu doit également bénéficier d'un environnement favorable.

Bien que les malaises chez les cadres traduisent une réalité complexe avec des tendances contradictoires en termes de résultats des études, Thoemmes & al. (2011) en définissent trois formes : le stress, les fréquentes tensions sociales et le manque de reconnaissance. Bouffartigue (2001a), y ajoute la difficulté de maintenir une frontière entre vie privée et vie professionnelle. Lié à la perte d'autonomie, le stress est jugé bien souvent comme le problème principal. Variant d'un cadre à l'autre, les raisons de ce stress proviennent essentiellement des tensions inscrites dans l'organisation de travail (Carballeda & Garrigou, 2001), telles que les délais et les contraintes techniques à respecter (Thoemmes & al., 2011), le sentiment de ne pas avoir le choix face aux logiques insensées ou aux objectifs inatteignables (Brunel, 2012), ou la pression permanente dans la sphère publique (Durat, 2010).

Ces constats nous conduisent à questionner le positionnement des cadres de proximité pour comprendre la construction de leur propre santé sur le long terme. Nous questionnons également les ressources à disposition et les conditions nécessaires afin que ces cadres puissent tenir leurs missions dans le temps, alors que le pilotage par la performance adopté par l'administration les contraints de plus en plus.



### 3. Parcours professionnels et cadres de proximité

Dans la littérature, de nombreuses définitions éclairent différemment les parcours professionnels des cadres de proximité. Nous nous intéressons dans un premier temps à la notion de carrière et ses évolutions dans le sens de la Fonction Publique, avant de montrer les apports de l'approche des parcours en ergonomie pour comprendre la construction des positionnements des cadres entre distances et proximités.

#### 3.1. La notion de carrière dans la Fonction Publique

Dans la Fonction Publique, la notion de *parcours professionnel* est à distinguer de celle de *carrière*. Une carrière consiste à capitaliser le temps et renvoie surtout aux formes d'organisation bureaucratique (Iellatchitch & Mayrhofer, 2000). La carrière d'un fonctionnaire est « *une progression continue, parallèle à la courbe d'ancienneté, une ascension sans défaillance, au pire un piétinement durant les dernières années* » (Tréanton, 1960, p.76).

En ce sens, la carrière suppose un modèle linéaire d'enchaînement de postes, de fonctions. Chanut (2008) ajoute à cela la nécessaire mobilité pour « faire carrière » dans l'administration et atteindre les fonctions directoriales. La carrière, souvent entendue comme réussite professionnelle (Thierry, 1995), correspond ainsi à une progression sociale avec une logique d'avancement dans les étapes de la vie professionnelle et une évolution vers les postes clés de l'organisation (Kanter, 1989). Dans la Fonction Publique, la carrière est surtout marquée par le poids des structures administratives et des règles d'avancements, la probabilité de promotion et d'évolution étant fortement influencées par la performance individuelle des fonctionnaires (Bureau & al., 2010).

Cependant, depuis les années 1980, les organisations ont connu de nombreux changements, ce qui a entraîné des mutations majeures du modèle traditionnel de la carrière : aujourd'hui les parcours professionnels sont de moins en moins linéaires dans la Fonction Publique. Dès 1976, Weick dénonce l'importance accordée au caractère linéaire et continu qui était jusqu'alors donné aux carrières. Celui-ci insiste à l'inverse sur la nécessité de prendre en compte les éléments extérieurs à l'origine de discontinuités et de ruptures dans la carrière. Les modèles de « work history » (Nicholson & West, 1989), de « carrière sans frontière » (Arthur & Rousseau, 1996) et de « carrière nomade » (Cadin, 1997) apparaissent alors. Cadin & al.

(1999) reprennent d'ailleurs les travaux de Arthur & Rousseau pour développer la notion de carrière nomade en formalisant cinq profils selon la mobilité des cadres dans l'organisation : sédentaire à la carrière organisationnelle classique, migrant qui navigue à l'intérieur des frontières de l'organisation, itinérants en suivant une logique professionnelle, frontaliers par des allers-retours entre organisation et marché, et, nomade sans appartenance organisationnelle. Cette approche suppose ainsi des modèles de mobilité préétablis, sans aucun lien avec le travail réalisé par les cadres ou le travail des équipes encadrées par ces derniers.

Quant aux parcours, ils sont entendus ici comme capitalisation des expériences, des connaissances et des savoir-faire accumulés, prenant plutôt en compte la part d'initiative du travailleur en y insérant ses choix de vie (Bastid & Bravo, 2006). Pour Caillaud & Zimmerman (2011), le parcours a un caractère hétérogène et renvoie lui-aussi à la mobilité et à la flexibilité. Dans cette approche, les parcours et les expériences renvoient uniquement à une accumulation de postes, de fonctions déconnectées du travail concret et de l'activité.

En gestion, deux approches des carrières se côtoient (Bastid & Bravo, 2006). L'une est objective par l'étude du parcours professionnel de l'individu en termes de succession de statuts et de postes, définie dans l'organisation et structurée par des données quantifiables. L'autre est subjective avec un intérêt pour la perception de ce parcours par l'individu en prenant en compte, par exemple, les interprétations des expériences et le sens donné aux différents événements. En développant le concept d'ancres de carrière et de parcours professionnel, Schein (1971) associe ces deux approches : d'un côté la carrière individuelle avec l'évolution d'un individu dans l'organisation, et de l'autre côté la carrière organisationnelle avec un processus de reproduction sociale de la carrière. Bien qu'ayant associé d'autres éléments à la succession de fonctions, ces approches ne prennent pas non plus en considération le travail réalisé au fil des parcours.

Nous constatons que l'approche des carrières varie en fonction de la discipline et des auteurs : les psychologues portent un intérêt aux choix professionnels, aux aspirations et satisfactions, alors que les sociologues identifient des modèles de carrière et les économistes étudient la gestion des carrières. Les individus ayant un rôle central dans la construction de leurs parcours professionnels, Bastid & Bravo (2006) préconisent le recours aux approches pluridisciplinaires afin d'étudier de manière dynamique les parcours dans leur contexte de travail, en prenant à la fois en compte les aspects subjectifs et objectifs, sans pour autant, là

encore, mentionner l'activité. Dans les approches présentées ici, qui reflètent les idées majoritaires rencontrées sur notre terrain de recherche, les parcours ne renvoient absolument pas à leur construction dans l'activité.

### 3.2. Management versus Technique : deux positionnements des cadres

Comme l'ont montré les premiers chapitres, l'expertise du chiffre et la mesure sont devenues fondamentales dans les modèles de management déployés actuellement dans la Fonction Publique, ce qui fait émerger un nouveau parcours professionnel pour les cadres : celui de la gestion, au détriment de celui centré sur la technicité du métier (Noguera, 2010). Les cadres moins reconnus qu'auparavant voient dans cette évolution un moyen de légitimer leurs actions et de faire reconnaître des compétences autrefois dévalorisées (Boussard & Lorient, 2008). Ces perspectives de transformations des compétences et par là-même des parcours conduisent à un renouveau de la réflexion sur le travail des cadres publics. Dans une approche optimiste, ces parcours sont auto-orientés en retenant principalement les changements tout au long du parcours (Cadin, 1997) : les cadres seraient ainsi en charge de la définition et de la gestion de leur propre parcours (Adamson, Doherty & Viney, 1998). Ces nouvelles approches peinent pourtant à rendre compte du vécu quotidien de nombreux cadres (Dany, 2001) et échappent de plus en plus au contrôle des organisations (Chanut, 2008). Detchessahar (2003) note d'ailleurs que les réflexions autour des parcours professionnels et des gestions de carrières dans les organisations sont quasiment inexistantes. Ce constat s'applique également à notre terrain de recherche qui se questionne sur l'accompagnement de ses cadres pour les aider à construire leurs parcours professionnels.

Ces pratiques aboutissent seulement au renforcement de la segmentation en deux populations de cadres, évoquée dans le Chapitre 2. D'un côté, les cadres « politiques » (Benguigui & al., 1977) ou « manager » (Chanut, 2008) sont souvent des « cadres repérés » (Dany, 2001) qui privilégient leur carrière (Pochic, 2004). De l'autre côté se retrouvent des cadres « techniques » et « experts », restant souvent « anonymes ». Pour Boussard (2013), ces cadres revendiquent pour priorité la technique et sont attachés aux valeurs du service public. Plutôt issus de la promotion interne, ils ont une progression de carrière « lente » et une ancienneté élevée. Quant aux cadres managers, leurs priorités sont la compétitivité et la satisfaction des clients. Entrés comme cadres ou issus de la promotion interne, ils ont des carrières souvent discontinues en termes de mobilité géographique et fonctionnelle, qui évoluent rapidement.

Pour ce même auteur, la segmentation Management / Technique articule un rapport différencié au travail d'encadrement et aux transformations de l'organisation : d'un côté le cadre « gère » par un savoir général valable quelles que soient les spécificités des postes occupés, de l'autre il « résout » des problèmes à partir de son expérience et de ses connaissances du métier. Au regard des différents facteurs sociodémographiques, les managers ou gestionnaires semblent plus intéressés par faire carrière et ont des carrières plus ascendantes que les cadres fonctionnels ou experts (Pochic, 2004 ; Boussard, 2013). Cette opposition structure les trajectoires professionnelles des cadres mais aussi le rapport au pilotage par la performance et aux équipes. Cependant, cette segmentation Management / Technique reste sur une identification des parcours selon les rôles attribués aux cadres, sans analyser l'activité d'encadrement.

### 3.3. L'expérience : une construction au fil des parcours

L'approche ergonomique des parcours que nous défendons est différente des approches précédentes, car celle-ci intègre l'activité aux parcours. En effet, en considérant l'activité comme un processus de régulation, cette approche permet de comprendre comment se construisent les parcours au fil de l'activité des cadres, et inversement quelles conséquences impliquent ces parcours dans la réalisation de l'activité. Gaudart & Ledoux (2013) considèrent les parcours comme renvoyant à deux conceptions : celle portée par l'emploi avec une dimension sociale et collective où le parcours professionnel est synonyme de successions de postes et de fonctions, et, celle portée par une dimension individuelle et subjective du parcours de travail. Analysé sous l'angle de l'activité, le parcours intègre ces deux dimensions. Cette conception implique une vision systémique à tenir entre l'individu et le collectif, dans une perspective à la fois synchronique et diachronique. Le parcours de travail est ici entendu comme un accroissement du temps vécu pointant les rôles de l'expérience comme une construction permanente entre savoir et savoir-faire sur le milieu de travail et connaissances de ses propres ressources et contraintes (Molinié, Gaudart & Pueyo, 2012).

#### ***3.3.1. Les cadres puisent dans l'expérience construite au fil des parcours pour réaliser l'activité***

Fruits des conditions de travail passées et actuelles, les parcours professionnels des cadres prennent alors une dimension de soutien à la réalisation de l'activité par le développement des compétences dans le but de tenir les missions, faire face aux contraintes du travail et de

préserver leur propre santé et celle des équipes. D'ailleurs, l'expérience offre des possibilités, plus ou moins développées en fonction des situations de travail (Delgoulet, 2010), qui sont autant de marges de manœuvre que ces cadres peuvent se construire face aux différentes injonctions souvent contradictoires, face à la réalisation des tâches. Selon Gotteland-Agositini (2013), les encadrants sont des concepteurs qui développent leur activité en s'appuyant sur des cadres pour l'action préexistants dans les situations de travail qu'ils interprètent, grâce à des ressources qu'ils se sont construites sur leur expérience, et en interagissant avec leurs collègues.

Les cadres de proximité sont des encadrants acteurs, c'est-à-dire qu'ils produisent une « œuvre » personnalisée dans un système complexe qu'ils tentent d'influencer en fonction de leurs orientations : l'activité d'encadrant permet de faire œuvre, et l'expérience de donner du sens à leur propre activité et celle des équipes encadrées. Le parcours professionnel, propre à chaque individu, est lié aux conditions de travail passées et actuelles. Les mauvaises conditions de travail ont des conséquences visibles sur la santé mais aussi sur la qualité du travail de l'opérateur. Et à l'inverse, des conditions de travail bien adaptées peuvent avoir un effet protecteur par rapport à certaines dégradations de santé. L'activité de travail déployée au quotidien rend compte de la pratique professionnelle acquise, de ses buts et des stratégies visant à se préserver (Volkoff, Molinié & Jolivet, 2000). Pour ces auteurs, l'efficacité d'une organisation peut être évaluée par les possibilités qu'elle laisse ou non à la mise en œuvre efficiente de l'expérience professionnelle. Plus les marges de manœuvre sont grandes, plus les opérateurs peuvent développer des stratégies opératoires permettant compensation, anticipation et coopération au niveau de l'organisation du travail.

Selon Clot & al. (2000), l'expérience est un moyen pour vivre la situation présente et future. Inscrite dans l'activité, cette expérience lui donne un sens au regard du parcours et l'oriente (Gaudart & Ledoux, 2013). En ce sens, le parcours est situé dans une histoire individuelle et collective, mobilisant des temporalités macro, méso et micro. Les parcours de travail sont ainsi au carrefour de plusieurs temporalités individuelles et collectives. L'activité, inscrite dans le parcours, relève d'un processus de ces multiples temporalités, macro, méso et micro (Gaudart, 2014).

### **3.3.2. L'expérience, une ressource fragile lors des changements de l'organisation**

L'expérience peut être considérée comme un atout dans le travail. Lors de changements, elle permet aux travailleurs de s'orienter dans de nouvelles situations, de construire de nouveaux modes opératoires à partir de ceux acquis dans le passé (Delgoulet, 2010). Pour rester efficaces et préserver leur santé, les travailleurs – et cela vaut selon nous pour les encadrants – mettent en place des modes opératoires visant à anticiper et à gérer les risques, à élaborer une régulation individuelle de l'activité. Suivant les milieux professionnels, des régulations collectives peuvent exister : limitation de l'exposition au cumul de contraintes et prise en charge de tâches délicates pour les anciens, transfert de connaissances intergénérationnel (Cau-Bareille, 2010).

Ces stratégies de compensation sont possibles grâce à l'expérience, mais ne sont que partiellement transposables lors de changements dans le travail (Nascimento, 2006). D'ailleurs, lorsque les changements s'apparentent à une rupture fondamentale, l'expérience peut éventuellement devenir un obstacle. Ainsi, les changements organisationnels ou techniques restent des phases de fragilisation pour les individus et les collectifs : par exemple, l'introduction d'un nouveau logiciel, ayant pour but de rationaliser les procédures de travail dans une perspective gestionnaire, a déconstruit la notion de service public de qualité entraînant des conflits de valeurs sur la définition d'un travail de qualité (Gaudart, 2000).

### **3.3.3. La construction de l'expérience par l'activité**

Nous considérons les cadres comme des acteurs de leurs parcours, dans le sens qu'ils construisent selon l'activité l'expérience au fil de leurs parcours. Celle-ci deviendra ressource dans leur activité future. Grâce à celle-ci, ils sont en mesure de gérer plus ou moins bien les situations de travail, la santé des équipes et leur propre santé. Pueyo (1999) définit l'expérience comme « *le vécu d'un ensemble d'évènements, de situations dont éventuellement on peut tirer des conséquences, des enseignements. Cette réflexion, fondée sur la confrontation et en situation porte à la fois sur les objets et sur le mode d'obtention des résultats ou des effets. Elle est orientée, vers le système technique et la tâche, vers soi, mais aussi vers les autres. Elle est donc orientée à la fois par les objectifs de l'entreprise et par les objectifs propres de l'opérateur* ». Autrement dit, en se construisant dans le temps par des liens entre passé et futur, l'expérience est un processus non linéaire de développement pour trouver les réorientations

nécessaires dans les situations de travail. L'activité mobilisée dans le travail construit ainsi l'expérience (Gaudart & Ledoux, 2013).

## 4. Espace de débat : une ressource pour la construction partagée

Comme nous l'avons vu, le travail des cadres de proximité, au plus près des machines de gestion et des batteries d'indicateurs, s'éloigne de plus en plus de l'activité des équipes, alors même qu'il est demandé à ces cadres de rendre des comptes quant aux conditions de vie au travail des services. Paradoxes, intensification du travail, changements permanents, les agents comme les cadres ne savent plus quel sens donner au travail. Ces derniers se sentent souvent de plus en plus isolés dans leurs services, devant faire face seuls aux difficultés quotidiennes.

### 4.1. Une absence d'espace réflexif avec les équipes et entre pairs

En France, dans le code du travail, le droit d'expression est né des lois Auroux en 1982, qui donne un droit individuel à s'exprimer collectivement au sein d'un groupe de travail. Selon Guy (1984), cette modernisation des relations professionnelles françaises est une révolution qui conforte la présence syndicale : les travailleurs peuvent sur le lieu de travail s'exprimer sur leurs conditions de travail, pendant le temps de travail. Cependant, ce droit à la parole des collectifs de travail s'est rapidement montré inefficace : absence d'outillage de lieux spécifiques (Van Belleghem & Forcioli Conti, 2015), difficultés à s'accorder sur les changements souhaités et impasse des discussions sur le travail en lui-même (Linhart, 2004). Selon ce dernier auteur, transformer les cadres en animateurs suppose une formation adaptée et une décentralisation du pouvoir, pouvant inquiéter les directions. Après 25 ans, la démocratie participative n'a que peu évolué (Le Goff, 2008) : les applications ont été peu nombreuses et peu de moyens d'expression ont été inventés.

Face aux exigences de performance, le travail de régulation des priorités par les cadres est essentiel pour redonner de manière continue du sens au travail et fabriquer des compromis. Cependant, ces cadres sont de plus en plus empêchés pour prendre en charge les fonctions d'animation, de médiation et de facilitation nécessaire pour discuter localement du travail (Detchessahar, 2013). Ils ne sont devenus que des relais de prescriptions descendantes et d'indicateurs ascendants (Dugué, 2014). Notre terrain de recherche n'échappe pas à ce phénomène : les espaces pour discuter du travail et des transformations des métiers avec les équipes encadrées ou entre pairs étaient inexistantes avant la création d'espaces de dialogue,

qui comme nous le verrons par la suite ne répondent que partiellement au besoin d'échange (cf. Chapitre 5). Selon Detchessahar (2011), lorsque le management est empêché, la discussion devient menacée. En effet, dans de nombreuses organisations, les systèmes de prescription se construisent, se transforment sans prendre en compte la parole des travailleurs, aboutissant à des règles déconnectées de la réalité des situations de travail, avec des conséquences pouvant être néfastes à la fois pour le fonctionnement des organisations et pour la santé des membres qui les composent (Rocha, 2014). Cet auteur dénonce d'ailleurs le « silence organisationnel » qu'il définit comme le fait de cacher consciemment des informations critiques sur l'organisation, impactant la qualité du travail produit et la qualité de vie au travail des différents acteurs. Et quand le débat sur la qualité du travail est impossible, la santé des opérateurs se détériore (Clot, 2010).

#### 4.2. Des espaces pour discuter du travail : une ressource pour l'activité et l'élaboration de l'expérience

Pour rompre le « silence organisationnel », il faut se donner les moyens de profiter de la richesse de la diversité au sein des organisations, en créant des systèmes qui donnent la parole aux travailleurs. Ces dernières années, les espaces d'expression au travail commencent à se multiplier et différentes dénominations apparaissent dans la littérature : espace de discussion (Detchessahar, 2001 ; Lachmann & al., 2010, Conjard & Journoud, 2013), espace de régulation (de Terssac, 2003 ; Clot, 2008 ; Detchessahar, 2011), espace de délibération (Dejours, 2008), espace d'actualisation du sens (Clot, 2010), espace de débat (Rocha, 2014), espace de dialogue (Brière & al., 2012 ; Damothé & Grégoire, 2013). Pourtant, tous ces espaces ne portent pas les mêmes objectifs et les mêmes méthodologies.

En visant autant des enjeux de santé que de performance, les objectifs sont effectivement pluriels : améliorer le dialogue entre les cadres et les équipes de travail, redonner du sens au travail dans un contexte de montée en puissance des risques psychosociaux et du mal-être au travail (Mahiou, 2010), prendre soin du travail et du métier (Clot, 2010), lutter contre le silence organisationnel (Rocha, 2014). Un certain nombre de travaux ont montré que les espaces de discussion du travail deviennent ainsi des opérateurs de santé et de qualité de vie importants (Detchessahar, 2011 ; Conjard & Journoux, 2013 ; Richard, 2012 ; Rocha, 2014). Portés également par les politiques publiques, ces espaces sont considérés comme une voie de renouvellement du dialogue social souvent considéré en souffrance (Lachmann & al., 2010).



Ces pratiques réflexives peuvent être individuelles, quand le travailleur mène seul une réflexion sur son propre travail ou sur celui de ses collègues, ou bien collectives, quand ces réflexions sont partagées au sein d'une communauté et font l'objet d'une expérience collective (Schön, 1994). Face aux nombreux changements, les réponses des organisations se sont traduites, entre autres stratégies, par le recours à un management faisant appel à des modes de gestion participative des travailleurs. Le management participatif est un ensemble de démarches et de moyens promus dans l'organisation pour développer l'implication et l'intégration des travailleurs à l'organisation (Barabel & Meier, 2010). Il s'inscrit dans une redéfinition du concept de pilotage qui ne se réduit plus à une affaire de commandement autoritaire mais repose sur la recherche permanente de l'efficacité globale de l'organisation en favorisant le sentiment d'appartenance, la mobilisation des salariés dans les espaces de discussion et leur capacité d'initiative et de créativité (Detchessahar, 2013). A tout niveau de l'organisation, les cadres vont idéalement consulter leurs équipes, discuter des problèmes avec eux pour prendre une décision commune. Ce type de management prône la communication, le dialogue et la délégation du pouvoir. Il s'agit ici de l'application de la théorie de l'*empowerment* d'Argyris (1998) que certains opposent aux principes de la hiérarchie. En effet, l'*empowerment* signifie investir les travailleurs d'un pouvoir d'agir afin qu'ils puissent s'épanouir et donner le meilleur d'eux-mêmes. Pour un fonctionnement optimal, les compromis entre la qualité de vie au travail et la qualité du travail sont à mettre en discussion.

Les espaces de régulation permettent ainsi une prise en charge collective des incertitudes et des risques liés à l'organisation (De Terssac, 2003). En ce sens, en étudiant le principe des boîtes à idées dans l'industrie, Berthet (1986) considère l'expression comme moyen d'obtenir des informations, d'alerter sur les difficultés et dysfonctionnements, et de proposer des suggestions, ce qui contribue à améliorer les compromis dans l'activité. Selon l'auteur, en inventant de nouvelles procédures, de nouveaux modes opératoires ou des stratégies moins coûteuses, les travailleurs ont la possibilité de réagir aux ruptures de l'organisation du travail en élaborant collectivement leur expérience.

A partir de démarches d'amélioration des conditions de travail et de préventions des risques psychosociaux de l'Anact dans des entreprises privées, Conjard & Journoud (2013) concluent, eux aussi, qu'institutionnaliser des espaces de discussion permet de mettre en débat, aux différents niveaux de l'organisation, les tensions entre le prescrit et le réel afin de donner plus de marge de manœuvre aux travailleurs, et plus particulièrement à l'encadrement de

proximité. Pour protéger la santé des travailleurs et assurer des performances durables, Clot (2010), quant à lui, insiste sur la légitimation des conflits sur la qualité du travail en créant des lieux dédiés. Pour lui, instituer des controverses sur la qualité du travail refond les relations professionnelles, le plus important n'étant pas de trouver une définition de la qualité mais plutôt d'instaurer la controverse, c'est-à-dire les possibilités que différentes définitions se confrontent pour enrichir l'expérience de chacun. Ainsi, comprendre les empêchements par la mise en place d'espaces réflexifs permet de replacer l'activité de régulation du travail réel au cœur du métier des cadres de proximité.

#### 4.3. Structurer les débats pour limiter la prise de risques

Le terme *Espace* évoque une forme de structuration de la discussion, son institutionnalisation en fait d'ailleurs sa spécificité (Richard, 2012). Pour que la pratique réflexive collective apporte des bénéfices, elle requière quelques conditions. Cru (1988) insiste sur la nécessité de pouvoir parler de collectif de travail, avec un langage et un partage d'objectifs communs. Les règles de métier formant le collectif de travail orientent en effet les arbitrages que les opérateurs ont à résoudre face aux dilemmes de l'activité (Davezies, 2008).

Pour que cette discussion soit opérationnelle, Detchessahar (2009, 2011) propose un ingéniering. L'étude SORG (Detchessahar, 2009) a mis en évidence que les situations les plus favorables sur le terrain de la santé mentale sont rencontrées dans les lieux où la discussion sur le travail est possible, là où les directions la reconnaissent. Ces espaces ne doivent cependant pas supprimer la régulation de contrôle, mais plutôt permettent une réflexion autour de cette régulation sur de nouvelles bases, notamment en soutenant la communication des acteurs. Il s'agit de donner des ressources aux acteurs pour qu'ils débattent et fassent évoluer les règles, de manière à soutenir le travail d'organisation (de Terssac, 2009). Pour cela, la discussion se caractérise en cinq points (2011) : centrée sur le travail, fréquente pour aborder les difficultés quotidiennes, animée par un cadre de et dans l'activité afin de progresser vers des solutions communes, informée en s'appuyant sur des outils de gestion, et, mémorisée pour fonder l'identité du groupe et guider le travail qui s'y construit.

Rocha (2014) ajoute deux conditions afin que ces espaces contribuent à la mise en place d'un débat structuré sur le travail : le pouvoir d'agir des participants pour résoudre les situations débattues, et la communication de ces espaces avec les instances décisionnelles lorsque les ressources locales sont insuffisantes. Ce principe de subsidiarité permet en effet la prise de

décision au niveau pertinent le plus juste dans l'organisation pour l'action (Petit & al., 2011). Ainsi, les espaces d'expression engagent l'organisation qui les met en place. Assigner une vocation politique aux espaces de discussion ne peut se faire à l'écart des cadres pour en garantir l'efficacité. Pour Detchessahar (2013) et Rocha (2014), la discussion doit, en ce sens, donner une place prépondérante à l'encadrement, et notamment à celui de proximité. Journé (2005) insiste, lui aussi, sur la nécessité de placer le travail au cœur de cette activité réflexive.

Néanmoins, construire ensemble des solutions signifie rendre publics ses raisonnements privés (Detchessahar, 2003). Divulguer ses façons habituelles de penser le travail, de le réaliser, d'en surmonter les difficultés n'est pas automatique et nécessite de développer de nouveaux comportements dans les collectifs de travail puisque ces ressources constituent une source de pouvoir dans les organisations (Crozier & Friedberg, 1977). Daniellou (2015a) insiste, lui aussi, sur les difficultés de parler de son travail car l'action engage l'opérateur dans un rapport du monde complexe, qui peut rendre la mise en mot du travail délicate. Pour Dejours (2008), en formulant puis défendant leurs façons de travailler, les participants aux espaces de débat échangent autour d'expériences, de modes opératoires, de santé au travail, pour créer de nouvelles règles de travail. Deux raisons peuvent cependant décourager toute forme d'expression (Morrison & Milliken, 2000) : la peur de répercussions négatives en soulevant certaines questions critiques au sein de l'organisation, et la crainte de l'inutilité de communiquer des informations que la hiérarchie ne prendra pas en compte. Par ailleurs, les objectifs premiers des pratiques réflexives et les règles du jeu fixées peuvent être détournées par les participants qui peuvent y voir des objectifs personnels, comme le moyen de se faire reconnaître ou d'augmenter son salaire lorsque la participation est associée à des primes (Berthet, 1986). Nous verrons d'ailleurs dans le Chapitre 6 que les espaces de dialogue mis en place dans l'administration étudiée posent également question à ces différents niveaux.

#### 4.4. Un double objectif pour les espaces de débat sur le travail

En ergonomie, les démarches participatives s'appuyant sur le travail réel tiennent une double fonction : comprendre le travail et le transformer. L'approche participative permet de détecter les éléments des organisations qui peuvent mener à des dysfonctionnements de celles-ci ou des risques sur la santé des travailleurs, et de les corriger à un stade précoce du processus de conception (Daniellou, 2006) ou d'amélioration des situations de travail existantes. L'ergonomie participative est donc une approche fondamentale pour impliquer activement les opérateurs de différents niveaux des organisations de manière à ce que les différents points de

vue soient pris en compte dans la poursuite de ce double objectif. Pour Petit, Dugué & Daniellou (2011), les seules actions sur l'organisation qui valent sont celles menées en associant les travailleurs eux-mêmes. Ces espaces ouvrent la négociation de savoirs qui favorise une forme de démocratie provisoire (Daniellou, 2013), c'est-à-dire que la prise de décision est partiellement délocalisée au niveau des participants à ces espaces, ce qui n'est pas habituel au fonctionnement des organisations (Petit & Dugué, 2013). Cela permet d'aboutir à une compréhension plus adéquate de l'activité des uns et des autres, puis d'apporter des changements dans l'organisation et de résoudre les problèmes associés. Mollo & Nascimento (2013) ajoutent que cette pratique aboutit à la construction de nouveaux savoirs et savoir-faire, et par-delà au développement des compétences des travailleurs.

Encore peu de travaux s'intéressent aux méthodologies pour accéder au travail réel dans les espaces de discussion alors que des méthodes de convocation de l'activité ont été développées : auto-confrontation (Mollo & Falzon, 2004), auto-confrontation croisée (Clot & al., 2000), entretien d'explicitation (Vermersch, 1994), simulation du travail (Maline, 1994 ; Barcellini & al., 2013). Par le biais de l'activité, les participants aux espaces de discussion sont amenés à libérer une part de leur travail par rapport à une situation de travail située dans l'espace et le temps, les discussions se mélangeant entre expériences passées, débats actuels et situations probables futures (Rocha, 2014). Convoquer l'activité a pour but de libérer les savoirs « enfouis » sur l'activité de travail des participants, d'échanger avec le groupe une partie de leur activité, relative à une situation de travail située spatialement, temporellement et contextuellement (Van Belleghem & Forcioli Conti, 2015).

Ainsi, en ergonomie, des interventions portent sur la mise en place de dispositifs structurant le débat sur le travail (Rocha, 2014), afin que les travailleurs agissent eux-mêmes sur leur propre travail. Pour cela, les ergonomes recherchent les conditions favorables afin que les paroles des participants aient la puissance d'action nécessaire pour transformer les situations de travail (Daniellou & Garigou, 1995). En confrontant les faits d'observations et les descriptions de l'activité, les ergonomes participent ainsi à la conception de nouvelles situations de travail. Pour Van Belleghem & Forcioli Conti (2015), convoquer l'activité permet d'intégrer les logiques de subsidiarité de l'organisation pour les renforcer. Ces auteurs considèrent d'ailleurs les espaces de discussion comme une autre façon de voir l'acte de management. Pour Rocha (2014, p.8), la mise en place d'espaces de débat au niveau des opérateurs va jusqu'à « *repenser la manière de manager les organisations actuelles* ».

## Mise en problème

Comme discutée dans la Partie I, la littérature relative aux modèles de management dans la Fonction Publique relève un certain nombre de difficultés pour les cadres de proximité : pilotage à distance par les chiffres, régulation d'injonctions contradictoires, intensification du travail, perte de sens du métier, responsabilisation aux conditions de vie au travail, etc. Pour ces organisations publiques, l'enjeu repose sur l'articulation entre pilotage par la performance et conditions de vie au travail, dans lesquelles les cadres de proximité ont un rôle primordial à tenir alors qu'ils sont contraints à se débrouiller seuls, souvent sans soutien.

En effet, nous avons montré que le quotidien des cadres de proximité est fait de régulations quotidiennes. Ils font face à des injonctions contradictoires issues de temporalités différentes selon le positionnement des acteurs dans l'organisation. Le métier d'encadrement comprend lui-même un paradoxe de positionnement : mise à distances par un pilotage par les chiffres ou les stratégies de préservation de la santé, et recherche de proximités prescrites par le terme-même de *cadre de proximité* et par les valeurs portées par le service public.

Pour comprendre la posture d'équilibriste de ces cadres et leurs conséquences, nous proposons une lecture de l'activité d'encadrement de proximité en examinant le couple proximités / distances et les parcours professionnels des cadres de proximité. Les parcours sont ici entendus à la fois comme succession de fonctions et accroissement du temps vécu.

Nous faisons l'hypothèse que les cadres de proximité réélaborent en permanence dans l'activité d'encadrement leur rapport au couple proximités / distances, ceci dans la recherche de la « distance proximale », c'est-à-dire se situer ni trop près ni trop loin d'autrui. Celui-ci dépend de l'expérience acquise au fil de leurs parcours, des transformations qu'a connues et connaît encore l'administration étudiée et de la configuration des services et des équipes encadrées. Pour cela, nos questionnements et nos analyses sont structurés par quatre fils conducteurs que nous rappelons ci-dessous :

1. Les « proximités » adoptées par les cadres de « proximité » ;
2. Les cadres de proximité à la recherche de la distance proximale ;
3. L'expérience acquise au fil des parcours de travail ;
4. La construction d'espaces de débat pour échanger sur les pratiques professionnelles.

Notre recherche vise à combiner les dimensions synchronique et diachronique du travail pour d'une part analyser les transformations du milieu professionnel des cadres de proximité et d'autre part comprendre le rôle de l'expérience construite au fil de leurs parcours. Cela nous amène également à interroger les conséquences de ces transformations et celles de l'expérience sur l'activité d'encadrement de proximité et sur la relation de ces cadres aux métiers et aux missions, à la fois les leurs et ceux des équipes qu'ils encadrent.

Suite à une analyse des changements de l'administration en question et d'une reconstitution des parcours des cadres participant à la recherche, nous nous interrogeons sur ce qu'est l'activité d'encadrement de proximité au quotidien. Le but est de comprendre comment les transformations du travail et des missions (voire du métier) se traduisent dans l'activité d'encadrant et quels impacts ces transformations peuvent avoir sur la construction du couple proximités / distances :

- ➔ Comment les cadres de proximité s'approprient et mettent en œuvre les missions qui leurs sont confiées au travers notamment du dialogue de gestion ?
- ➔ Comment les cadres de proximité parviennent-ils (ou pas) à tenir leurs missions ? Quel en est le coût en termes de santé et de performance ?
- ➔ Quel(s) positionnement(s) ont-ils au quotidien en termes de distances et de proximités par rapport aux différents paramètres constituant leur activité (indicateurs, conditions de vie au travail des agents, rapport à la hiérarchie, sens du métier, etc.) ?
- ➔ Comment se caractérise la « distance proximale » dans l'activité d'encadrement de proximité ?

Ces interrogations sont suivies par des questionnements autour des ressources à disposition des cadres de proximité, à la fois externes (organisation du travail, réseau professionnel, soutien des équipes encadrées, etc.) et internes, dont le rôle de l'expérience est central :

- ➔ De quelles ressources disposent les cadres de proximité pour réaliser leurs missions ?
- ➔ En quoi l'expérience peut-elle être une ressource dans la réalisation de l'activité, notamment vis-à-vis de la régulation du couple distances / proximité par les cadres ? Comment celle-ci est mobilisée par les cadres de parcours différents ?

Après le Chapitre 4 présentant la méthodologie générale, les résultats seront exposés en quatre chapitres dans la Troisième partie :

- L'analyse des transformations du travail des cadres de proximité à travers les espaces de dialogue ;
- La reconstitution de parcours de cadres participant à la recherche pour comprendre les continuités et ruptures et appréhender les transformations possibles suite à la fusion ;
- L'analyse de l'activité notamment par observations et auto-confrontations, pour comprendre les régulations que les cadres de proximité effectuent au quotidien dans leur positionnement entre proximités et distances par rapport au pilotage par la performance et au travail réel des équipes encadrées ;
- L'étude du rôle de l'expérience dans la construction du couple proximités / distances par une approche collective.

## Chapitre 4 – Un croisement de méthodes pour accéder au travail des cadres de proximité

Depuis la fusion de la DGFIP, les cadres peuvent passer d'une sphère à l'autre de plus en plus facilement, ce qui développe en théorie la diversité des parcours professionnels. Bien que le réseau s'unifie progressivement, les publics accueillis sont maintenant plus variés : contribuables particuliers et professionnels, partenaires publics et élus locaux. Les métiers à la DGFIP sont donc nombreux et variés, ce qui laisse supposer une variabilité dans les pratiques des cadres de proximité en fonction de leurs parcours, d'autant plus qu'il subsiste des différences de cultures entre les cadres issus des deux anciennes filières.

Pour accéder à cette activité d'encadrement et étudier l'impact de la politique de pilotage par la performance sur le premier niveau de responsables hiérarchiques dans l'administration publique étudiée, nous proposons une approche ergonomique des parcours professionnels des cadres de proximité sous le prisme de l'activité. Pour cela, nous centrons notre recherche sur l'activité des cadres de proximité en prenant en considération l'activité des agents encadrés lorsque cette dernière interagit avec celle des cadres étudiés. Nous avons également intégré à l'étude des cadres adjoints, qui ont la fonction d'encadrement de proximité bien qu'ils n'aient pas la responsabilité personnelle et pécuniaire des chefs de service. Nous considérons qu'être adjoint est une étape dans le parcours des futurs chefs de service. Ces parcours, à la fois comme succession de fonctions et construction de l'expérience au fil du temps, s'inscrivent dans une histoire de métier. Afin d'analyser les différentes dimensions des parcours de ces cadres, nous avons développé une stratégie de recherche basée sur cinq phases de recueils de données et analyses en combinant différentes méthodes.

Ce chapitre présente la méthodologie de manière globale : les terrains de recherche (§1), le besoin de croiser plusieurs méthodes et le déroulement de la recherche qualitative en deux phases (§2), puis les méthodes d'analyse du travail des cadres (§3). Le détail de chaque méthode mise en place sera repris dans la partie empirique correspondante (Partie III).



## 1. Terrains de recherche : des choix pour saisir la variabilité des situations de travail et des parcours professionnels

### 1.1. Départements de taille différente : des spécificités de gestion

Nous supposons que la taille des départements a des conséquences diverses sur l'activité d'encadrement et le rapport au travail des équipes encadrées par les cadres de proximité :

- Le nombre d'échelons hiérarchiques intermédiaires entre les cadres de proximité et les directeurs départementaux (ou directeurs régionaux) varie en fonction de la taille de la direction locale. Plus la direction est importante, plus le nombre de cadres en direction est élevé. Nous avons mené l'étude sur deux départements de taille très différente, le but étant de voir si ces aspects de direction à « taille humaine » versus « usine », selon les dires des cadres rencontrés, ont un impact sur la prescription du travail des cadres de proximité, leurs relations avec la hiérarchie et les agents encadrés, et leur façon de s'emparer des outils de gestion mis à leur disposition ou créés par eux-mêmes.
- Les moyens mis à disposition, humains, financiers et techniques, sont différents en fonction de la taille de la direction locale. Cela a des conséquences sur le soutien technique reçu par les cadres de proximité et celui qu'ils sont en mesure d'assurer auprès des équipes qu'ils encadrent, que ce soit l'utilisation d'outils ou l'acquisition de connaissance métier.

La carte nationale des directions s'est achevée en 2012 avec la création de la direction des finances publiques de Mayotte, suite à sa départementalisation. Il y a aujourd'hui 101 directions régionales et départementales des finances publiques dans les départements de métropole et d'outre-mer, 3 directions locales des finances publiques pour les collectivités d'outre-mer, 10 directions spécialisées de contrôle fiscal (DirCoFi) et 2 directions spécialisées comptables.<sup>11</sup> Nous avons focalisé notre recueil de données sur les directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP et DDFiP) car elles sont les plus représentées à la DGFIP de par leur nombre sur le territoire français. Suite à la fusion, dans chaque département, une Direction Départementale des Finances Publiques (DDFiP) a été créée, excepté lorsque le département est chef-lieu de la région. C'est alors une Direction Régionale des Finances Publiques (DRFiP) qui a été mise en place. Bien que DDFiP et DRFiP soient au

---

<sup>11</sup> D'après le document du comité technique de réseau du 25 septembre 2012.

même niveau hiérarchique, les différences principales entre ces deux types de direction sont la taille du département et les moyens mobilisés. Pourtant, d'un département à l'autre, les caractéristiques des directions sont différentes. Le recueil a eu lieu dans plusieurs départements (cf. Tableau 4) pour capter cette variabilité.

Direction locale <sup>12</sup>	Classe <sup>13</sup>	Nombre d'agents
DO	4	450
RE	4	Moins de 500
RO	1	3400
DE	2	Entre 500 et 999

Tableau 4 : Catégorisation des départements dont sont issus les recueils de données

Des entretiens ont été menés dans les départements DE et RE. L'étude s'est ensuite principalement focalisée sur deux directions locales : la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFiP) DO et la Direction Régionale des Finances Publiques (DRFiP) RO. Ces deux directions sont de taille différente. La DDFiP DO est de classe 4 (sur 4), soit l'une des plus petites directions au niveau national, en termes de nombre d'agents et de tissu économique. A l'inverse, la DRFiP RO fait partie des plus grosses directions (classe 1) selon ces critères de classe et de nombre d'agents.

## 1.2. SIE, SIP et Trésorerie : les services les plus représentés et bouleversés

Nous supposons que l'activité des cadres de proximité varie en fonction du type de service encadré, notamment :

- Le type de public et la relation au public varie de manière inter service et intra service, même si tous les services étudiés assurent une activité dite « de service ». Les Services des Impôts des Entreprises (SIE) et Services des Impôts des Particuliers (SIP) assurent un travail de masse avec le calcul et le recouvrement des impôts des contribuables (particuliers et entreprises), alors que le cadre en secteur public local construit des partenariats avec les ordonnateurs (élus locaux et partenaires publics) en les conseillant, au-delà du fait de gérer leurs recettes et leurs dépenses. Certains services étudiés ne reçoivent qu'un seul des deux types de publics (SIP, SIE, Trésorerie

<sup>12</sup> Les noms des départements sont maintenus anonymes en conservant toutefois la distinction de taille des départements et le type de données récoltées. D pour direction Départementale ; R pour direction Régionale ; O pour les cadres rencontrés en Observations, auto confrontations et ateliers réflexifs ; E pour les cadres rencontrés en Entretiens.

<sup>13</sup> Les départements sont divisés en quatre classes en fonction de leur taille en termes d'agents et de la richesse du tissu économique, allant de 1 pour ceux considérés les plus grands à 4 pour les plus petits.

Municipale, Paierie départementale), d'autres les deux (Trésorerie Mixte). Au sein d'un même type de public, l'accueil peut être différent en fonction de la demande de l'usager, mais aussi de plus en plus souvent de son agressivité.

- La taille de l'équipe encadrée induit un mode de management plus ou moins près des personnes encadrées par le cadre de proximité. Plus l'équipe est petite, plus le cadre est proche géographiquement de ses agents, plus il les soutient en réalisant lui-même certaines tâches techniques à condition de les connaître. Plus l'équipe est grande, plus il y a de relais intermédiaires entre le cadre et les agents encadrés, plus le cadre paraît loin pour l'équipe.
- Le positionnement géographique du service par rapport à la direction locale, par rapport aux autres services déconcentrés du département, modifie l'utilisation des moyens de communication. Les déplacements inter services des agents et des cadres sont souvent privilégiés pour rechercher des informations ou transférer des dossiers lorsque les services sont rassemblés dans les mêmes locaux. Il en est de même pour le positionnement géographique du bureau du cadre de proximité, soit au cœur du service ou au contraire excentré.

Services	Nombre de sites	Répartition d'emploi	Poste comptable
<b>Trésoreries Mixtes</b>	1713	} 19%	X
<b>Trésoreries Spécialisées</b>	967		X
<b>Services des Impôts des Particuliers (SIP)</b>	487	20%	X
<b>Services des Impôts des Entreprises (SIE)</b>	539	14%	X
<b>SIP-SIE</b>	217		X
<b>Conservations des hypothèques</b>	354		
<b>Centres des Impôts Fonciers</b>	205		
<b>Pôles de Recouvrement Spécialisé</b>	104		X
<b>Centres Des Impôts</b>	42		
<b>Centres Prélèvement Services</b>	4		

Tableau 5 : Répartition des services déconcentrés de la DGFIP au 1<sup>er</sup> janvier 2012

Les services déconcentrés couvrent plusieurs métiers en accueillant divers publics. Les services les plus représentés en termes de sites sur le territoire et de répartition d'emploi (cf. Tableau 5) sont les Trésoreries, les Services des Impôts des Particuliers et les Services des Impôts des Entreprises. Nous nous intéresserons plus particulièrement au travail des cadres de proximité qui pilotent la performance au quotidien dans ces trois types de service dont les

caractéristiques sont détaillées dans l'Annexe 5. A eux trois, ils représentent près de 80% des sites et 53% des emplois de la DGFIP. Il s'agit de postes comptables, c'est-à-dire que le cadre de proximité est un comptable public tenu responsable personnellement et pécuniairement. Ces trois types de services sont également ceux qui ont connu le plus de changements suite à la création de la DGFIP (cf. Chapitre 1). Pour comprendre les enjeux qui s'y jouent et leurs impacts au niveau des cadres de proximité, les encadrés ci-dessous détaillent les spécificités de ces trois types de services.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le **Service des Impôts des Entreprises (SIE)** est l'interlocuteur unique des entreprises, des professions libérales, des artisans, des commerçants et des agriculteurs pour l'ensemble de leurs démarches fiscales, de la déclaration au paiement des impôts professionnels.

Conformément à l'arrêté du 8 juin 2010, les **Services des Impôts des Particuliers (SIP)** concourent « à l'ensemble des missions d'assiette, de recouvrement, de contrôle et de contentieux afférentes aux impôts directs relevant du Trésor Public et aux sommes de toutes natures qui s'y rapportent, sans préjudice des compétences des autres services déconcentrés et à compétence nationale de la Direction Générale des Finances Publiques en matière fiscale ».

L'apparition des SIE et SIP dans le cadre de la fusion Direction Générale des Impôts (DGI) et Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) vise à répondre à l'un des quatre objectifs prioritaires de la création de la DGFIP celui de « mieux répondre aux attentes des usagers en leur offrant un guichet fiscal unique sur l'ensemble du territoire ». Ces deux types de services possèdent des processus de production « typiques » de l'activité de la DGFIP car ces activités significatives des opérations courantes à réaliser, comme le traitement des obligations déclaratives ou encore la gestion du contentieux, sont partagées par un grand nombre d'agents. Outre ces récentes réformes organisationnelles très profondes, ces deux types de service connaissent une profusion de changements techniques avec l'arrivée continue de notes de service.

Les **trésoreries** sont des services de proximité, dont le cœur de métier est de gérer des budgets, de payer les dépenses engagées par les différents ordonnateurs que sont les collectivités locales, les syndicats de communes, ou encore les organismes publics, et d'encaisser les recettes émises. Certaines trésoreries sont municipales lorsque l'activité est dédiée aux municipalités, d'autres sont mixtes lorsqu'elles assurent cette fonction tout en réalisant du recouvrement d'impôts. D'autres encore sont spécialisées : les trésoreries hospitalières sont consacrées à la gestion d'un hôpital, les paieries départementales ont un ordonnateur unique qui est le conseil général. Avec la politique de réduction d'emplois, les trésoreries sont souvent des services de petite taille (excepté les paieries départementales), réparties sur l'ensemble du territoire français et rencontrent des difficultés à rester ouvertes pour les usagers. D'ailleurs, l'inquiétude des chefs de poste est la disparition à terme de ce service de proximité, les plus petites d'entre elles étant actuellement amenées à fusionner pour assurer un service de qualité.

Les services rencontrés dans le département RO font partie d'une direction régionale des finances publiques de classe 1 (plus de 2000 Agents). Ces services sont de dimension conséquente à la fois par la taille des agglomérations qu'ils gèrent et le nombre d'agents présents. Quatre des 6 services étudiés ont plus de 20 personnes. Pour répartir le travail, ces

services sont souvent divisés en plusieurs secteurs. Par exemple, les SIE et SIP observés dans RO comprennent tous cinq équipes de travail. Au contraire, 4 des 8 services étudiés dans le département de DO de classe 4 (moins de 500 agents) comprennent 10 personnes et moins. Alors que le plus gros service de RO est composé de 56 agents, le plus gros service de DO comprend 36 agents. Les villes gérées dans les services du département DO sont souvent plus petites mais plus nombreuses que dans les services du département RO.

Ces critères de sélection de taille de département et type de service nous ont poussés à intégrer à l'étude un service de direction locale afin de vérifier si les hypothèses énoncées ci-dessus pour les services déconcentrés sont également valides. Il s'agit d'un service de production au sein de la DRFiP RO, c'est-à-dire qu'il gère les dépenses et les recettes de trois ministères au niveau régional : ordonnateurs à fort pouvoir politique, sommes manipulées à enjeu important. Ce service est situé dans le même bâtiment que la direction régionale. Comme les autres cadres de proximité de l'étude, ce chef de service doit rendre compte des résultats de son service par des indicateurs, sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée. A la différence des comptables seuls dans leurs services, le poids de la hiérarchie est plus élevé puisque ce cadre travaille en collaboration directe avec son chef de division.

## 2. Le besoin d'un croisement des méthodes

Des méthodes développées en ergonomie et dans d'autres disciplines proposent une analyse de ces travailleurs prescripteurs de travail. Les méthodes utilisées en gestion se centrent souvent sur la tâche. On y trouve la méthode de l'agenda, également utilisée en ergonomie. Celle-ci incite le cadre à noter lui-même chacune de ses actions, leurs durées et leurs localisations, avec notamment les travaux sur les cadres intermédiaires ou dirigeants de Carlson (1951) et de Stewart (1967). Ou encore, la méthode du budget-temps, où se situent par exemple les travaux de Busch (1968) sur les temps productifs et improductifs du personnel d'une entreprise soviétique, place le cadre comme évaluateur de son propre temps.

Ces recueils de données sont limités pour rendre compte du travail réel, l'analyse de l'activité et les techniques de verbalisation s'intéressent plutôt à la manière dont la tâche est réalisée. Pour Langa (1997) qui s'intéresse aux cadres dirigeants, la complexité du travail de ceux-ci justifie les difficultés des ergonomes à choisir des méthodes d'analyse. En effet, cette activité intègre à la fois des compétences techniques, sociales et relationnelles puisque les cadres résolvent toutes sortes de problèmes et gèrent les relations avec leur hiérarchie, les agents de

leur équipe et les usagers/clients. Leur responsabilité se trouve au cœur de leur activité car ils rendent compte à la hiérarchie des résultats produits par l'équipe, à qui ils prescrivent les tâches à réaliser et organisent le travail pour aboutir à ces résultats. Pour Ghram (2011), l'activité d'encadrement dans sa globalité ne peut pas être abordée par une unique méthode qui ne relèverait pas toute la complexité de l'activité de travail de ces cadres, en termes de compétences techniques, sociales, relationnelles pour résoudre les divers problèmes qu'ils rencontrent et gérer les rapports entre les différents acteurs. Guilbert & Lancry (2007) appellent d'ailleurs à la triangulation des méthodes pour atteindre l'organisation de l'activité et ses buts, et ainsi comprendre les impacts qu'elle peut avoir sur la santé et la performance des travailleurs, cadres et agents encadrés. Cette triangulation ou *mixed-methods* en anglais fait référence à l'usage croisé de techniques de recueil de données (Jick, 1979), pouvant mêler des approches qualitatives comme les observations et les entretiens à des approches quantitatives avec par exemple des questionnaires.

Nous nous inscrivons dans cette approche de croisement des méthodes pour accéder à l'activité des cadres en associant l'approche quantitative avec l'analyse des parcours professionnels de cadres de proximité et celle qualitative à partir des observations de l'activité et de pratiques réflexives. Pour appréhender les ressources et les difficultés rencontrées par eux dans la réalisation de leur activité tout au long de leur parcours professionnel, nous avons mis en œuvre cinq étapes (cf. Figure 5).

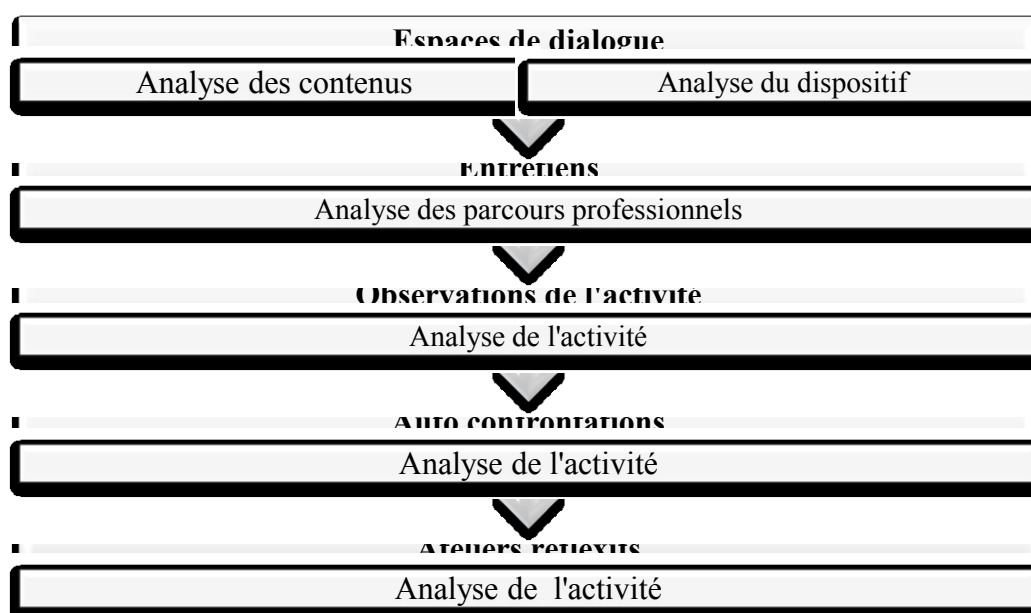


Figure 5 : Croisement des méthodes de manière séquentielle

Dans cette combinaison séquentielle, les résultats d'une première méthode alimentent l'élaboration de la méthode suivante (Creswell, 2009), ce qui ressemble à la démarche classique utilisée en ergonomie avec des boucles itératives quand les résultats du terrain conduisent à formuler de nouvelles hypothèses et choisir de nouvelles méthodes de recueils et d'analyses (Nascimento, 2009). Nos analyses s'appuient sur plusieurs recueils de données : l'analyse du dispositif d'espace de dialogue et des échanges qui en découlent ; l'entretien sur le parcours professionnel ; l'observation de l'activité et la verbalisation simultanée ; l'auto-confrontation à partir des traces de l'activité observée ; et la mise en place d'ateliers réflexifs. L'analyse des espaces de dialogue et des ateliers réflexifs est fondée sur l'expression orale du vécu au travail à distance de l'activité de travail mais selon un cadre et une méthodologie complètement différents. Les observations et les auto-confrontations s'appuient, quant à elles, sur les situations de travail avec des cadres présents à leurs postes de travail.

### ***Une recherche qualitative en deux phases***

La recherche a été menée en deux phases distinctes (cf. Tableau 6), l'accès ayant été suspendu pendant plusieurs mois entre ces deux étapes. Après une première phase avec un accès au terrain par mon statut de chargée de mission à l'IRES, une convention de partenariat entre DGFîP et CREAPT a ensuite été signée. La première phase 2012 a été une étape de repérage ayant pour but d'affiner la méthodologie et la problématique de thèse à partir d'entretiens notamment sur les parcours professionnels des cadres, des observations de l'activité et la participation aux espaces de dialogue, alors que la deuxième phase 2013-2014 avait comme objectif de développer nos analyses et nos résultats. Nous avons alors poursuivi les observations de l'activité, réalisé des auto-confrontations à partir des chroniques d'activité construites sur la base des observations, puis mis en œuvre des ateliers réflexifs pour mettre en débat les différents points de vue portés par les cadres sur leur activité.

Au cours de ces deux phases, la recherche a été suivie par les différents acteurs de la DGFîP. Le projet d'étude de la première phase a été présenté au comité national de suivi des conditions de vie au travail devant la direction centrale et les représentants des syndicats. Il a ensuite fait l'objet de points d'avancement et de restitutions des résultats finaux devant ces mêmes personnes et plusieurs responsables de bureaux au sein de l'administration centrale. Les syndicats ont ainsi eu la possibilité d'échanger autour de ces résultats. La seconde étude a eu un double suivi : au niveau de l'administration centrale avec un service des ressources humaines, et, au niveau des deux directions locales directement concernées par l'étude.

2012				
<p><b>Entretiens</b></p> <p><b><u>04-05/2012 DE &amp; RE</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 13 entretiens sur l'activité de cadres de proximité.</li><li>- 13 entretiens sur le parcours professionnel des cadres de proximité.</li><li>- 12 entretiens sur le dialogue de gestion avec des cadres de proximité.</li><li>- 6 entretiens sur le dialogue de gestion avec les cadres intermédiaires.</li><li>- 2 entretiens avec le bureau prescripteur de l'administration centrale sur l'évolution du dialogue de gestion.</li></ul> <p><b><u>07-12/2012 DO</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 8 entretiens sur le parcours professionnel et le fonctionnement du service du cadre de proximité.</li></ul>	<p><b>Observations de l'activité de cadre de proximité</b></p> <p><b><u>07-12/2012 DO</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 160h d'observations de l'activité de 8 cadres de proximité.</li></ul>	<p><b>Suivi des instances participatives</b></p> <p><b><u>01-12/2012 France</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 11 Accompagnements d'EDD (première et seconde réunion, restitution immédiate, rédaction de relevé de dialogue), avec les points de vue agents et cadres de proximité séparés.</li><li>- 2 Formations de facilitateurs.</li><li>- Compilation de l'ensemble des EDD tenus en 2012.</li><li>- Historique des EDD tenus depuis 2010.</li></ul> <p><b><u>01-12/2012 RO &amp; Bercy</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 3 Comités Nationaux de Suivi des Conditions de Vie au Travail.</li><li>- 2 Groupes de Travail Interrégionaux.</li></ul>		
<p><b>Conduite de l'étude Niveau national (Bercy)</b></p> <p><b>12/2011</b> : Présentation du projet d'étude devant la direction et les syndicats</p> <p><b>07/2012</b> : Point d'avancement devant la direction et les syndicats</p> <p><b>10/2012</b> : Restitution devant le bureau Performance</p> <p><b>07/2013</b> : Restitution devant la direction et les syndicats</p>				
2013/2014				
<p><b>Entretiens et observations de l'activité de cadre de proximité</b></p> <p><b><u>11-12/2013 RO</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 58h d'observations de l'activité de 6 cadres de proximité.</li><li>- 6 entretiens sur le parcours professionnels de ces cadres.</li></ul>	<p><b>Auto-confrontations</b></p> <p><b><u>02-05/2014 DO &amp; RO</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 10 auto-confrontations basées sur les chroniques d'activité, suivi d'un entretien sur les distances/proximité du cadre de proximité.</li></ul>	<p><b>Ateliers réflexifs</b></p> <p><b><u>06-07/2014 DO &amp; RO</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 3 Ateliers réflexifs sur les pratiques managériales des cadres de proximité.</li></ul>		
<p><b>Recueil de données DGFIP 2012-2014</b></p> <p>Notes et lettres cadrant le dialogue de gestion sur la période 2008-2013</p> <p>Etat de service 2012</p> <p>Notes cadrant les espaces de dialogue (EDD)</p> <p>Relevés de dialogue des EDD au niveau national sur la période 2010-2013</p> <p>Documents des CNSCVT sur la période 2010-2014</p>				
<p><b>Conduite de l'étude</b></p> <table><tr><td><p><i>Niveau local</i></p><p><b>11/2013</b> : Réunion de lancement RO</p><p><b>12/2013</b> : Réunion de lancement DO</p><p><b>10/2014</b> : Réunion de restitution RO</p></td><td><p><i>Niveau national (Bercy)</i></p><p><b>07/2013</b> : Présentation du projet d'étude</p><p><b>03/2014</b> : Point d'avancement</p><p><b>09/2014</b> : Restitution</p></td></tr></table>			<p><i>Niveau local</i></p> <p><b>11/2013</b> : Réunion de lancement RO</p> <p><b>12/2013</b> : Réunion de lancement DO</p> <p><b>10/2014</b> : Réunion de restitution RO</p>	<p><i>Niveau national (Bercy)</i></p> <p><b>07/2013</b> : Présentation du projet d'étude</p> <p><b>03/2014</b> : Point d'avancement</p> <p><b>09/2014</b> : Restitution</p>
<p><i>Niveau local</i></p> <p><b>11/2013</b> : Réunion de lancement RO</p> <p><b>12/2013</b> : Réunion de lancement DO</p> <p><b>10/2014</b> : Réunion de restitution RO</p>	<p><i>Niveau national (Bercy)</i></p> <p><b>07/2013</b> : Présentation du projet d'étude</p> <p><b>03/2014</b> : Point d'avancement</p> <p><b>09/2014</b> : Restitution</p>			

Tableau 6 : Un croisement des méthodes en deux phases



### 3. Méthodes de recueils des données

Les méthodes utilisées s'appuient soit sur l'expression des ressentis et du vécu au travail de cadres et d'agents, de manière individuelle sur leur poste de travail ou collective en dehors de leurs situations de travail, soit sur de l'observation de l'activité en situation de travail.

#### 3.1. L'animation et analyse du dispositif d'espaces de dialogue

Premier recueil de données réalisé dans le cadre de la recherche, le suivi des espaces de dialogue a pour but dans la thèse de recueillir le ressenti d'agents et de cadres de proximité, de services et d'horizons différents, sur leurs conditions de vie au travail, afin d'aboutir à un premier diagnostic et de définir les critères de choix pour les situations à observer par la suite. Les espaces de dialogue sont analysés à deux niveaux (cf. Chapitre 5). D'une part, les contenus des échanges permettent de caractériser les bouleversements de la fonction de cadre de proximité dans cette administration durant ces dernières années. Ces évolutions sont étudiées du point de vue des cadres eux-mêmes et de celui des agents à partir de la grille de relevé des dialogues issue du dispositif mis en place par l'administration. D'autre part, le dispositif est considéré lui-même comme objet d'analyse afin de comprendre ce qu'il produit comme discussion et ce qu'il transforme dans l'activité des cadres de proximité. Il s'agit de regarder ce que les espaces de dialogue, déployés ainsi, modifient dans les pratiques de discussion sur le travail, dans la construction de l'expérience des cadres et la redéfinition de leurs missions. Pour cela, 11 déroulements d'EDD en 2012 ont été suivis sur l'ensemble du dispositif, les traces des 31 EDD tenus depuis la phase d'expérimentation en 2010 ont été rassemblées, les relevés de dialogue de l'ensemble des 38 EDD de la phase de déploiement ont été compilés, et tous les documents internes relatifs à la mise en œuvre des EDD au sein de cette administration ont été collectés.

#### 3.2. La reconstitution des parcours professionnels par entretiens et analyse démographique

Cette méthode suppose de s'intéresser à l'activité de travail au sein de l'organisation du travail, au vécu au travail et ses effets, ainsi qu'aux difficultés et limites rencontrées par les cadres. Pour Buchmann (2013), l'approche rétrospective apporte des éléments de compréhension sur le travail contemporain, en complément de ceux obtenus lors des

observations. Ce type d'interrogations génère des formes de pratiques réflexives à la fois sur ce qui s'est passé au cours du parcours et sur ce qui se passe actuellement. La DGFIP nous a fait savoir qu'à la suite de la fusion, elle ne possédait pas de moyen informatique unifié pour reconstituer les parcours professionnels des cadres. Le fait que cette administration ne soit pas pensée pour avoir un retour sur les parcours professionnels montre, là encore, un décalage entre la volonté affichée et la réalité. En l'absence de cette constitution de mémoire institutionnelle, l'entretien nous a permis de reconstituer le plus finement possible les parcours des cadres en suivant un fil chronologique. Prendre en compte la dimension du temps chronologique lie ces parcours de cadres de proximité aux évolutions historiques de l'organisation du travail et aux bouleversements connus par la Fonction Publique. Cette méthodologie s'appuie donc sur une conception de l'activité comme régulation des temporalités à la fois de manière synchronique et diachronique.

Lors de notre première rencontre avec les cadres de proximité pendant les entretiens de 2012 dans les départements DE et RE, et les observations 2012 & 2013 dans les départements DO et RO, nous les avons questionnés sur leurs parcours professionnels de manière à appréhender cette dimension chronologique du parcours. Nous avons étudié différents parcours de cadres de proximité : en début, milieu et fin de carrière, en prenant en considération des aspects d'âge, de sexe, d'expérience sur le poste, d'ancienneté dans l'administration et dans la fonction de cadre encadrant, de type de service. La reconstitution des parcours professionnels (cf. Chapitre 6) prend ainsi en compte la succession des postes, le nombre de changements de départements au cours de la carrière, le nombre d'agents encadrés en lien avec l'activité de travail, le mode d'accession à la fonction de cadre encadrant. Au-delà de la restitution du curriculum vitae, l'entretien de reconstitution du parcours professionnel est un échange qui crée un espace mémoire où le répondant a l'opportunité de revenir sur des événements marquants, heureux ou pénibles de sa vie professionnelle parfois en lien avec sa vie familiale. Il permet de relever les difficultés et les questionnements qu'évoquent les cadres dans leur activité. Nous avons ainsi reconstitué les parcours de 27 cadres de proximité issus de quatre départements et trois types de service.

### 3.3. La production de chroniques d'activité à partir des observations

L'approche par l'analyse de l'activité avec l'observation des situations de travail permet d'accéder au travail réel et d'aboutir à la transformation de ces situations (Guérin & al.,

2007). Minztberg (1973) est l'un des précurseurs de l'observation pour analyser le travail des cadres dans son contenu et son contexte. Cette « observation structurée » comme la nomme l'auteur permet de relever suite à l'observation, les raisons et les objectifs visés par les cadres observés. Langa (1994) note cependant qu'il est impossible avec une telle méthode d'identifier le niveau d'implication des cadres dans la réalisation de leur travail. Il propose de compléter les observations par des entretiens, des explicitations d'observations et des techniques de verbalisation.

Lors des deux phases de recherche 2012 et 2013-2014, nous avons mis en place un dispositif de recueils de données par observations et verbalisations de l'activité de plusieurs cadres de proximité afin de caractériser cette activité d'encadrement et de comprendre sa place dans la construction des parcours professionnels (cf. Chapitre 7). Nous avons procédé à des observations ouvertes pour déterminer les observations systématiques en caractérisant des actions telles que les déplacements et les interactions des cadres, de manière à comprendre la dynamique des services qu'ils encadrent. Notre but n'était pas de caractériser l'ensemble des situations de travail rencontrées par les cadres participant à l'étude, mais plutôt de constituer un panel de scénarii à partir des situations de travail observées. Ces données ont permis de produire des chroniques d'activité utiles à deux titres : comprendre l'activité au regard des parcours professionnels et outiller les auto-confrontations. L'observation se justifie y compris dans ces types de métier à condition de :

- avoir un temps d'immersion plus important pour repérer les observables ;
- relancer les verbalisations simultanées en même temps que l'observation ;
- confronter les cadres à leur propre activité.

Les observations de l'activité de 14 cadres de proximités responsables de trois types de service dans deux départements de taille différentes représentent un total de 218 heures d'observations de l'activité (160 heures avec les 8 cadres du premier département, 58 heures avec les 6 cadres du second), qui ont été traduites par 218 planches de chroniques d'activité.

### 3.4. L'auto-confrontation à partir des traces de l'activité

L'objectif de la confrontation est de mettre un cadre face aux traces de son activité de façon à ce qu'il puisse la commenter : le cadre est à la fois opérateur et analyste (Mollo & Falzon, 2004). Ces moments de réflexivité permettent une distanciation de l'action, une prise de recul sur son propre travail pour en discuter et l'analyser soi-même. Les dispositifs de confrontation

permettent à la fois d'enrichir le diagnostic de l'ergonome et d'amener le débat sur la conception du travail bien fait (Simonet & al., 2011). Parmi ces méthodes permettant d'assister la pratique réflexive, Mollo & Falzon (2004) listent l'auto-confrontation où l'opérateur est confronté à sa propre activité, et la confrontation collective où un groupe d'opérateurs commente l'activité d'un ou plusieurs d'entre eux (cf. §3.5).

Lors de la deuxième phase de recherche, l'auto-confrontation a pour but de comprendre l'impact du parcours professionnel sur les rapports des cadres vis-à-vis du mode de gestion et de la hiérarchie ainsi que vis-à-vis du travail réel des équipes encadrées ; et inversement comprendre ces rapports au pilotage par la performance et travail réel dans la construction des parcours professionnels (cf. Chapitre 7). Nous avons privilégié l'auto-confrontation sur les traces de l'activité, matérialisées par une chronique d'activité construite à partir du relevé d'observations d'une journée passée avec chaque cadre. Notre objectif était de recueillir le point de vue du cadre sur sa propre activité en le confrontant à sa chronique, sur ce qu'il a fait, ce qu'il n'a pas fait ou a été empêché de faire (Clot, 2010 ; Detchessahar, 2013), et ainsi remonter aux mécanismes qui ne sont pas visibles par l'observation. L'auto-confrontation a également permis aux cadres de se familiariser avec les pratiques réflexives puisqu'aucun des dix cadres participants ne s'était déjà prêté à un tel exercice : *« Vous m'obligez à faire un exercice de synthèse. Ce n'est pas un exercice quotidien, mais je ne vais pas dire que cela ne fait pas du bien, au contraire. C'est très rare de prendre le temps de prendre du recul. Ce n'est pas un exercice facile et ce n'est peut-être pas non plus quelque chose que l'on fait volontiers parce que c'est un luxe de prendre le temps. »*, souligne un chef de service, 52 ans, en trésorerie depuis 5 ans. Cette première démarche réflexive a également permis de lancer une pratique réflexive, nouvelle pour les cadres, afin de mieux préparer les ateliers réflexifs.

### 3.5. L'atelier réflexif

Les objectifs poursuivis par la mise en débat du travail en convoquant l'activité sont multiples : à la fois impulser une pratique réflexive, engager des discussions collectives, des débats et des controverses sur les sujets présentés, mutualiser les pratiques des participants et développer des pistes de transformation (Nascimento, 2009 ; Thebault, 2013). Ce dispositif méthodologique sert une conception de l'activité constructive, où l'individu évolue, développant ses compétences tout en transformant le réel. Les compétences étant ainsi dynamiques, les représentations des situations et leur gestion évoluent dans le temps, ce qui

est le résultat de l'action dans l'activité (Weill-Fassina & Pastré, 2004). Mollo & Nascimento (2013) soulignent que l'objectif de ces pratiques réflexives est double pour l'ergonome : comprendre les savoirs et les savoir-faire développés par la pratique, et développer simultanément les individus et les collectifs à travers par exemple le partage d'une culture collective ou de pratiques. Pour cela, plusieurs auteurs (Detchessahar, 2011, Mollo & Nascimento, 2013) formulent quelques règles : se centrer sur l'activité de travail, aborder les difficultés quotidiennes fréquemment de manière à constituer un collectif pérenne, élaborer et évaluer les solutions en concertation, impliquer et engager le management, mémoriser les discussions pour fonder l'identité du collectif et guider les échanges qui s'y construisent.

Lors de la deuxième phase de recherche, nous avons développé une approche par la discussion sur le travail des cadres, centrée sur l'activité. Contrairement aux espaces de dialogue où les discussions libres sur les problèmes rencontrés dans l'organisation du travail font émerger des demandes et des propositions de solutions par les participants, l'atelier réflexif se base sur les débats autour de cas construits à partir des données de terrain afin que les participants puissent échanger sur leurs pratiques de travail. Nous souhaitons mettre en discussion les différentes pratiques managériales des cadres de proximité afin de comprendre la construction de leur positionnement entre pilotage par la performance et travail réel, et d'analyser les liens entre parcours, santé et activité d'encadrement (cf. Chapitre 8). En ce sens, l'atelier réflexif apporte des données sur les parcours professionnels en portant la dimension de l'expérience et de sa construction dans le temps. Le second objectif est de développer les échanges entre cadres en créant un espace où les cadres de proximité peuvent partager leur pratique.

Nous verrons que l'atelier réflexif est construit à partir de trois situations « cas » observées et analysées lors des premières investigations. Ces trois cas sont présentés sous trois formes différentes : une planche d'une heure de chronique d'activité, un récit d'une demi-journée d'un cadre de proximité, et des verbatim sélectionnés pour faire réagir les participants. Avec les contraintes du terrain, notamment la difficulté à sortir les cadres de proximité de leur service et de les rassembler en un même lieu géographique, il nous a été possible de mettre en place trois ateliers réflexifs pendant le temps de travail, avec pour chacun d'entre eux des cadres différents : certains avaient participé aux autres recueils de données – observations et auto-confrontations, voire aux espaces de dialogue pour deux d'entre eux –, d'autres découvraient l'étude.

## Synthèse

Toutes nos méthodes mises en place (cf. Tableau 7) visent à comprendre l'activité inscrite dans les parcours des cadres, et comment cette activité se transforme au fil du temps.

	<b>Espace de dialogue</b> (§3.1)	<b>Entretien sur les parcours professionnels</b> (§3.2)	<b>Observation de l'activité</b> (§3.3)	<b>Auto-confrontation</b> (§3.4)	<b>Atelier réflexif</b> (§3.5)
<b>Visée</b>	Comprendre des enjeux actuels du métier  Caractériser l'impact des changements sur les parcours	Appréhender le temps chronologique en identifiant les enjeux de l'activité au fil des parcours	Caractériser les enjeux de l'activité à un moment donné  Comprendre le rôle de l'expérience dans sa réalisation	Comprendre l'impact du parcours professionnel sur les rapports au mode de gestion et au travail réel de l'équipe  Familiariser les cadres à la réflexivité	Analyser les liens que les cadres font entre pratiques managériales et expérience dans une dimension collective
<b>Posture</b>	Double posture : Chargée de mission IRES & Recherche	Posture Recherche et intervention	Posture Recherche et intervention	Posture Recherche et intervention	Posture Recherche et intervention
<b>Outillage</b>	Discussion sur les conditions de vie au travail	Entretien semi-directif	Observables : déplacement, interaction, action	A partir des traces de l'activité (une heure de chronique)	3 cas issus de l'analyse des données
<b>Type de données</b>	Prise de notes	Audio transcrits Prises de notes	Audio transcrits Prise de notes	Audio transcrits	Audio transcrits
<b>Données</b>	11 animations Compilation de 38 (2012) Historique des 31 (2010)	27 cadres de proximité dans 4 départements	14 cadres dans 2 départements	10 cadres	3 ateliers

Tableau 7 : Caractéristiques du croisement des cinq méthodes



Troisième partie

Quand les cadres de proximité construisent  
leurs distances...





## Chapitre 5 – Espace de dialogue : un dispositif pour discuter des changements

Cette première partie empirique s'intéresse aux transformations de la fonction de cadre de proximité suite aux changements de la Fonction Publique. Notre but est de saisir, par les dires de cadres et d'agents, comment ces changements impactent le travail de ces cadres. Les parcours professionnels sont ici abordés dans une dimension diachronique sous l'angle des changements, qui peuvent engendrer injonctions contradictoires et redéfinition des missions.

Comme nous l'indiquons dans notre méthodologie générale, les éléments recueillis ici proviennent d'une analyse des espaces de dialogue (EDD) qui ont été organisés à la DGFIP, et dont il nous faut rappeler la genèse. Après une vague de suicides dans le secteur privé (Renault, 2007 ; France Telecom, 2009), les politiques publiques ont considéré les facteurs potentiels de souffrance au travail comme un enjeu fondamental : Conférence tripartite sur les conditions de travail (2007), Accord national interprofessionnel sur le stress au travail (2008), Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail (2011), Accord relatif à la prévention des RPS (2013). Dès 2008, le rapport Nasse & Légeron préconise de lancer dans les services publics des expériences pilotes autour de discussions sur les parcours professionnels et les conditions de travail. Lachmann & al. (2010) proposent aussi de restaurer des espaces de discussion dans le travail pour échanger sur les pratiques professionnelles. C'est alors que sont nés en 2010, avec le soutien de l'IRES, les EDD à la DGFIP.

Lors des EDD, nous avons recueillis les ressentis d'agents et de cadres de proximité de services et de départements différents sur leurs conditions de vie au travail. Notre objectif était double : 1/ examiner le contenu de ces échanges pour caractériser les évolutions de ce métier d'encadrant et l'impact de ces changements sur leur travail ; 2/ comprendre ce que ce dispositif participatif produit comme discussion, puis éventuellement transformation, dans les missions des cadres de proximité et celle des agents qu'ils encadrent.

Après la présentation du dispositif EDD (§1) et de notre méthodologie (§2), l'analyse porte sur les discussions tenues au niveau national du point de vue des cadres et de celui des agents (§3), et sur le dispositif pour comprendre ses enjeux au niveau des cadres de proximité (§4).

## 1. La création d'un dispositif pour discuter des conditions de vie au travail

Dans le cadre des mesures du plan d'action pour l'amélioration des conditions de vie au travail mis en place dès la fusion en 2008 (cf. Chapitres 1 & 2), la DGFIP a créé l'espace de dialogue (EDD) en 2010. Avant cette date, il n'existait ni lieu ni moment où le travail et ses conditions pouvaient être discutés collectivement avec la hiérarchie et les collègues de service. Ce concept s'est construit dans le cadre des débats entre direction et syndicats sur le constat général de la réduction de communication à la fois dans les services et tout au long de la ligne hiérarchique, engendrant une montée des risques psychosociaux (Lochard, 2012). La DGFIP est la première grande administration publique à mettre en œuvre un tel dispositif de discussion à l'échelle nationale, malgré les craintes de cette administration à ouvrir le débat sur les conditions de vie au travail.

### 1.1. De 2010 à 2011 : la phase d'expérimentation

La première phase d'expérimentation dans six départements et un bureau d'administration centrale entre juin 2010 et avril 2011 a permis de tester plusieurs formes de réunion. Puis le dispositif a été élargi à 18 autres départements par décision du comité national de suivi des conditions de vie au travail du 5 juillet 2011. Cette expérimentation puis ce déploiement du dispositif ont été accompagnés par une équipe pluridisciplinaire de six chercheurs de l'IRES (sociologie du travail, économie, santé publique, science politique). Ceux-ci ont formé les animateurs de ces EDD, nommés « facilitateurs », puis les ont accompagnés tout au long du déroulement du dispositif. Pour rappel, j'ai suivi la phase de déploiement en 2012-2013 en tant que facilitatrice de l'IRES puis accompagnatrice des facilitateurs internes à la DGFIP formés par l'IRES. Depuis 2013, la DGFIP a internalisé les EDD et l'accompagnement de l'IRES a été supprimé progressivement.

L'espace de dialogue a été conçu dans le but de discuter du travail et de ses conditions pour rechercher des solutions afin d'améliorer les conditions de vie au travail. Pour la DGFIP, il s'agit d'un outil de discussion et d'amélioration des conditions de vie au travail puisqu'il permet de faire émerger les demandes et propositions de solutions des participants afin d'obtenir des réponses concrètes au niveau de la chaîne hiérarchique. Cet outil est cadré par un protocole validé par la direction générale et les syndicats.

## 1.2. Le protocole : les conditions de fonctionnement du dispositif

D'après le protocole de mise en œuvre d'un espace de dialogue dans les services déconcentrés de la DGFIP (2011), « *les espaces de dialogue (EDD) sont un espace d'expression et d'échange des agents et des cadres, sur le lieu de travail, pendant le travail, à propos de leurs conditions de vie au travail, et d'information de la chaîne hiérarchique, visant à des améliorations et permettant d'enrichir la concertation* ». Cette démarche, dite innovante par cette administration, consiste à donner aux agents un droit d'expression, reconnu dans le cadre du dialogue social, sur la vie quotidienne au travail, et d'expertiser la nature des difficultés rencontrées au travail. Le protocole définit les conditions de fonctionnement suivantes :

- L'EDD repose sur la participation volontaire au sein d'un même service, d'un même site, voire d'un même département. L'EDD a lieu à la demande d'organisations syndicales, de la direction, d'agents ou de cadres.
- L'expression des participants est garantie confidentielle. Les participants valident le relevé de dialogue avant que celui-ci ne parvienne à la direction locale, qui a ensuite la charge de le transmettre aux organisations syndicales et aux différents acteurs de la santé au travail, et d'y répondre.
- L'EDD est accompagné par des facilitateurs. Les facilitateurs internes à la DGFIP ont été formés pour que soient garanties neutralité, discrétion et pertinence dans l'exercice de l'EDD, puis lors du recueil et de la transcription des propos, qu'ils soient partagés ou pas entre les participants. Ils interviennent en binôme, de préférence dans un autre département que celui dont ils sont issus professionnellement.
- Le responsable hiérarchique direct n'est pas présent. Les EDD différencient les espaces de cadres et ceux d'agents pour éviter l'autocensure et garantir une parole libre pour tous.
- L'EDD est composé de deux phases. La première réunion a pour but d'entendre les participants sur leurs conditions de vie au travail et de prendre en considération les remarques. A la fin de cette réunion, une première restitution immédiate, évoquant l'ambiance générale et les points clés de la discussion, est proposée à la direction locale, et à celle de proximité selon les enjeux. Les facilitateurs classifient ensuite les propos dans un relevé de dialogue, puis ce relevé est remis à la direction après validation des participants. La direction propose des réponses qui sont discutées lors de la seconde réunion, avec la même méthodologie de restitution.

## 2. Méthodes

Dans le cadre du protocole des espaces de dialogue (EDD), les propos tenus sont transcrits par les facilitateurs dans un relevé de dialogue. Ce relevé utilise une grille (cf. Annexe 7) composée de six thèmes définis dans le rapport du collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé (Gollac & Bodier, 2011) : exigences au travail, exigences émotionnelles, autonomie et marges de manœuvre, rapports sociaux et relation au travail, conflits de valeur, et insécurité socio-économique. Notre recueil de données s'appuie sur ces relevés de dialogue et sur les informations récoltées tout au long de l'animation et du suivi de ce dispositif.

### 2.1. Recueils de données : l'animation et le suivi d'un outil existant

#### 2.1.1. Objectifs généraux

Nous regardons les espaces de dialogue sous deux angles :

- le contenu des échanges en termes de constats formulés par les participants aux réunions d'espace de dialogue : les cadres sur leur propre activité et les agents sur l'activité des cadres les encadrant ;
- les éléments de réflexion et de compréhension du dispositif d'espace de dialogue infra-départemental et les usages qui se développent autour de cet outil. Ces éléments sont en partie issus de documents internes à l'administration.

En 2012, nous avons ainsi animé et suivi le déroulement (cf. Tableau 8) de :

- quatre EDD réunissant des cadres de proximité issus de quatre types de services dans quatre départements dont le département DO<sup>14</sup> qui participe également aux investigations suivantes (cf. Chapitres 6, 7 et 8).
- sept EDD avec des agents issus de trois types de service dans six départements, dont le même département DO.

---

<sup>14</sup> Pour rappel, il s'agit d'une direction Départementale où les cadres ont été rencontrés en Observations, auto confrontations et ateliers réflexifs.

	Date	Département	Nombre de participants	Type de service
EDD	04.2012	dep.S1 <sup>15</sup>	13	SIP, SIE, Trésoreries, DDFiP
Cadres	04.2012	dep.S2	5	SIE, Trésoreries, Paierie
	04.2012	dep.DO	8	SIP, SIE, Trésoreries, Paierie, DDFiP
	05.2012	dep.S3	11	SIP, SIE, Trésoreries, Paierie
EDD	02.2012	dep.DO	10	SIP, SIE
Agents	02.2012	dep.DO	12	Trésoreries, DDFiP
	03.2012	dep.S4	7	Autre
	03.2012	dep.S2	8	Paierie
	04.2012	dep.S1	10	SIP, Trésoreries
	06.2012	dep.S3	8	Trésorerie
	06.2012	dep.S5	4	SIE

Tableau 8 : Participants aux EDD que nous avons animés et suivis

### 2.1.2. Données collectées

Les propos tenus lors de chaque réunion ont été recueillis par prise de notes, en annotant les interactions et la prise de parole de chaque participant. Le point de vue des agents et celui des cadres sont récoltés séparément dans deux séances différentes, dans un même département et sans distinction du type de service. Par ailleurs, nous avons également recueillies lors de la tenue des EDD des informations sur l’ambiance des réunions et sur le volontariat effectif des participants.

L’ensemble des relevés de dialogue validés par les participants au niveau national entre février 2012 et février 2013 a été recensé pour réaliser deux compilations : une version Agents, une version Cadres. Notre base de données comprend 24 EDD Agents et 14 EDD Cadres, avec un total de 240 agents et 123 cadres participants (cf. Annexe 8).

Par ailleurs, plusieurs documents sur les EDD dans la période d’expérimentation 2010-2011 ont été rassemblés a posteriori afin de reconstituer l’histoire des espaces de dialogue à la DGFIP : premières versions du protocole de mise en œuvre dans les services déconcentrés de la DGFIP, fiche d’aide à la nomination des facilitateurs, lettre de lancement du bureau correspondant dans l’administration centrale, tableaux de relevés de dialogue sans la grille de classification qui n’a été utilisée qu’à partir de la phase de déploiement.

<sup>15</sup> dep.S pour département Suivi

## 2.2. Une analyse des contenus et du dispositif

Pour étudier les changements rapportés dans les discussions et leurs impacts dans le cadre des espaces de dialogue (EDD), les données ont été traitées en deux étapes :

- l'analyse qualitative des contenus des échanges à partir des tableaux de relevés de dialogue avec d'une part les points de vue des cadres de proximité, et d'autre part ceux des agents ;
- l'analyse du dispositif au sein des directions locales.

Pour mettre en évidence les transformations de la fonction d'encadrement de proximité et ses impacts, nous avons construit une grille d'analyse des contenus des échanges lors des réunions (cf. Annexe 8) en fonction de la récurrence des sujets abordés. Celle-ci se compose de deux parties : d'une part la caractérisation des changements, d'autre part les composantes d'un encadrement de proximité au quotidien, en classant de manière identique les propos recueillis auprès des cadres et des agents. Les résultats (cf. §3) sont présentés selon ce découpage en combinant des verbatim recueillis par nous-mêmes lors de l'animation et du suivi des EDD (distingués dans les résultats par le sigle dep.S) et des verbatim issus des relevés de dialogue rédigés par les facilitateurs (sigle dep.F).

Dans un second temps, l'analyse s'appuie sur un exemple de mise en place du dispositif des EDD dans le département DO afin d'étudier l'ensemble du processus : de la phase de communication en amont des réunions jusqu'à la mise en place d'un plan d'action. Pour rappel, il s'agit d'un département de petite taille avec environ 450 agents. Lors de la phase de déploiement des EDD, très peu de départements (sur les 18 participants) ont abouti à des mesures comme le département DO, les autres s'arrêtant souvent aux commentaires des réunions. Particulièrement impliquée dans ce dispositif, la direction locale de DO a participé à la fois au déploiement des espaces de dialogue dans son département et à la formation d'un facilitateur pour un département voisin. Notre objectif est d'étudier les discussions amenées par ce dispositif et les potentielles transformations dans l'activité des cadres de proximité qu'il peut produire (cf. §4).

### 3. La reconfiguration de la place du management au cœur des discussions

Nous avons vu dans la Partie 1 que l'administration étudiée a connu et connaît encore de nombreux changements législatifs, organisationnels et techniques, entraînant des conséquences au niveau des cadres de proximité. Les constats formulés lors des espaces de dialogue montrent effectivement de nombreuses transformations de la fonction et du travail de ces cadres que nous allons détailler dans cette partie.

#### 3.1. Les cadres de proximité face à un environnement de travail instable

Tous les participants aux espaces de dialogue, cadres comme agents, font état unanimement des changements permanents que connaît la DGFIP. De nombreux cadres de proximité ont *« l'impression d'être dans une voiture qui roule à pleine vitesse, qui continue d'accélérer mais qu'il n'y a plus de pilote »*. Les propos recueillis lors de la phase d'expérimentation 2010-2011 puis de déploiement 2012-2013 sont sensiblement identiques, bien que les constats concernant la fusion disparaissent peu à peu au profit des autres bouleversements du métier.

##### 3.1.1. L'arrivée de nouvelles applications informatiques

Les participants, cadres et agents, évoquent régulièrement l'introduction d'applications souvent prématurée dans les services : *« certaines applications informatiques sont introduites alors même qu'elles ne sont pas suffisamment maîtrisées ou finalisées »* (Cadre, dep.F1), *« certains logiciels fonctionnent mal et il faut gérer les anomalies dans la mise à jour des dossiers »* (Agent, dep.F14). Cela entraîne une gestion des anomalies coûteuse en temps alors que les moyens ont déjà été réduits en anticipant les gains de productivité espérés : *« le progrès technique a été un formidable facteur d'accélération. Or les moyens, principalement les effectifs, n'ont pas suivi la même tendance. Confrontés à la réalité du terrain, les gains de productivité sont trop anticipés »* (Cadre, dep.DO). Pour remédier aux dysfonctionnements, les versions s'enchaînent dans les services, par exemple en 2012 *« Hélios [logiciel utilisé pour le secteur public local] en est déjà à la 360<sup>ème</sup> version »* selon un agent (dep.F11) qui en sourit.

Les applications informatiques nécessaires à la réalisation des missions sont de plus en plus nombreuses. Un cadre (dep.F7) doit maîtriser *« plus de 120 applications pour une petite*



*unité* » comme une trésorerie mixte. Le travail devient parcellisé par les outils car « *pour travailler il faut passer d'une application à l'autre très souvent* » (Cadre, dep.F5) avec fréquemment la nécessité de se reconnecter aux applications par mot de passe. De plus, la volonté de dématérialisation des procédures de la DGFIP ajoute de nouvelles tâches aux cadres de proximité. Plusieurs d'entre eux (dep.DO) relatent que « *le déploiement du portail des collectivités locales auprès des ordonnateurs est resté à la charge du seul comptable* », sans aucun soutien de la hiérarchie. « *Le comptable est devenu l'administrateur des collectivités, notamment pour la gestion des mots de passe et des habilitations* », mais également au niveau des régulations des dysfonctionnements rencontrés par les ordonnateurs.

### **3.1.2. La course aux changements perpétuels**

Ces dernières années, les changements législatifs, organisationnels et technologiques se sont accélérés avec de lourdes répercussions : « *les services doivent absorber trois ou quatre lois de finances rectificatives par an, là où une seule loi de finance rectificative était mise en application auparavant* » (Cadre, dep.DO), « *l'organisation interne de la DGFIP se trouve constamment complexifiée pour répondre ou accompagner la complexification croissante de la législation* » (Cadre, dep.DO), « *des nouveautés arrivent régulièrement dans le travail* » (Agent, dep.S4). Les services en subissent directement les impacts. Selon les cadres, « *le progrès technologique et les évolutions législatives accélèrent les contraintes* » (dep.DO), « *on subit le politique* » (dep.F7), « *tout va trop vite et les agents sont fragilisés* » (dep.F7). Pour les agents (dep.S4), les nouveautés nécessitent « *une adaptation quotidienne et une mise à jour régulière des compétences* », alors que les moyens, ici encore, n'ont pas accompagné les évolutions.

Les cadres déplorent quant à eux l'ajout de nouvelles tâches, « *ce qui demande du temps car on a souvent l'outil mais pas le mode d'emploi qui va avec* » (Cadre, dep.DO). Ils n'ont plus le temps de s'approprier les changements et hésitent sur le sens à donner au travail : « *je me demande aujourd'hui quelles sont les priorités* » (Cadre, dep.S2). Ces hésitations impactent directement le travail des équipes, qui dans le flou des changements et des incertitudes non levées par les cadres, ne savent plus quel sens porter à leur propre travail. La plupart des agents sont conscients des difficultés rencontrées par les cadres : « *les chefs de service s'intéressent à la législation dans la limite de leurs possibilités et de leurs disponibilités* » (dep.DO), bien que certains cadres notent tout de même une ambiance de travail tendue dans les services, notamment due à une certaine méfiance de la part des agents, méfiance « *vis-à-*

*vis du responsable de service qui ne dispose pas des éléments de langage et des moyens pour expliquer et pour justifier les mutations qui interviennent dans le milieu professionnel ».*

### **3.1.3. En quête de l'information utile**

Avec l'intensification et la densification du travail – par la suppression d'effectifs, l'ajout de nouvelles tâches dû à des réorganisations successives et les dysfonctionnements informatiques encore nombreux –, les agents voire les cadres de proximité n'ont plus le temps d'assurer la lecture de l'intégralité des notes : *« plus personne n'a le temps de lire les notes »* (Cadre, dep.DO). Ces notes sont très nombreuses : *« le nombre de notes diffusées dans le réseau est considérable, 240 par an pour le SIE »* (Cadre, dep.F7) et souvent complexes : *« pour comprendre les réductions d'impôts sur les revenus [liées aux dépenses d'amélioration d'habitat], il faut être un véritable technicien du bâtiment. Or, les notes de la centrale sont illisibles et inutilisables. »* (Agent, dep.DO), *« elles ne sont pas faites pour ceux qui ont les mains dans le cambouis. Ceux qui les font ne comprennent pas qu'on ne les comprend pas »* (Cadre, dep.F6). Trop peu voire aucun temps n'est dédié à la compréhension collective de ces notes, avec par exemple un espace de discussion commun à un service pour s'approprier le contenu, ou encore discuter des applications de celles-ci : *« en tant que chef, de temps en temps j'essaie de faire un copier-coller de petits bouts de notes mais j'ai rarement le temps »* (Cadre, dep.F6).

Dans cette profusion de notes, l'information utile risque de se perdre : *« les différents pôles envoient quantité de notes provoquant l'asphyxie des cadres, parfois la même note arrive plusieurs fois au niveau local »* (Cadre, dep.F7). Les agents (dep.DO) constatent, eux aussi, l'arrivée régulière sur leur boîte e-mails d'une même note en plusieurs exemplaires, et remarquent que d'autres, après lecture, ne leur étaient pas destinées car elles n'impactent pas leur activité : *« l'utilisation des e-mails devient abusive »*. Pour les cadres (dep.S2, F7, F5), *« l'e-mail est un outil difficile à gérer car il envahit l'espace de travail et est chronophage »*. L'information véritablement utile, difficile à repérer, se retrouve noyée dans la masse, ce qui génère chez les agents une peur de passer à côté de l'information indispensable.

### **3.1.4. Le recours à la gestion par priorité**

La plupart des agents évoquent une gestion des priorités où chaque nouvelle tâche confiée vient supplanter la priorité de la précédente : *« on n'a jamais d'avance, on est toujours sur le*

*qui-vive » (Agent, dep.S2) et « le renouvellement fréquent [des priorités] fait perdre le côté urgent » (Agent, dep.F1). Quant aux cadres, ils considèrent tous que la priorité fait partie du quotidien : « nous devons parer à tout : répondre aux sollicitations des agents, des usagers, procéder à l'analyse d'un dossier dans un délai très bref. » (Cadre, dep.F7), « moi, je suis devenu pompier du service, je ne fais plus un travail de cadre mais je remplace mes agents » (Cadre, dep.F1). Pour eux, l'adaptabilité permanente des équipes est indispensable, tout comme la priorisation des tâches, car l'ensemble des missions du cœur de leur métier ne peut plus être réalisé. Ce pilotage par priorité modifie à la fois l'organisation du travail : « le pilotage du très très urgent amène une interruption trop fréquente des tâches et désorganise le travail du service, d'où une perte d'efficacité » (Agent, dep.S4), et le rapport au travail en le déconnectant de la réalité : « le travail a perdu de son intérêt car on ne peut plus prendre le recul nécessaire dans certaines circonstances : on fonce et c'est dangereux » (Cadre, dep.F7), dangereux à la fois pour la qualité du travail produit et pour la qualité de vie au travail.*

### ***3.1.5. Le poids des responsabilités concentré au niveau des cadres de proximité***

Les cadres de proximité se sentent rendus responsables de tous les dysfonctionnements car *« plus personne n'est responsable de rien mais c'est nous [les chefs de service] qui restons responsables de tout » (Cadre, dep.DO). Leurs compétences d'encadrement sont même remises en cause : « s'il y a un incident, le chef de service sera perçu comme un mauvais manager » (Cadre, dep.F7). L'ajout de nouvelles tâches à leur fonction renforce ce sentiment : selon certains cadres (dep.S3) « les postes comptables se voient confier toujours plus de missions alors que [la taille] des équipes de direction augmentent », tandis que d'autres estiment « qu'il y a un transfert de tâches qui ne devraient pas leur incomber, comme les exercices d'évacuation, les informations sur la sécurité, les fermetures du service. Sous prétexte que nous sommes des patrons, nous devons tout faire ».*

La responsabilité des chefs de service s'est aussi accrue avec l'intérêt pour les conditions de vie au travail porté par la direction générale, alors que celle-ci, selon certains cadres (dep.F7), ne les soutient pas plus pour gérer les agents en difficulté. Au niveau législatif, la modification du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique de 2012 inquiète véritablement les cadres comptables qui voient leurs responsabilités pécuniaire et personnelle augmenter, alors que les moyens sont, comme nous l'avons déjà dit, toujours plus contraints : *« le principe de la responsabilité sans faute est mal accueillie, d'autant qu'aucun lien n'est fait entre responsabilité et moyens mis à disposition. » (Cadre, dep.S2).*

Les conséquences de l'accroissement des responsabilités des cadres de proximité sont nombreuses à la fois sur la manière de réaliser leur travail et leur santé : *« la lourde responsabilité des cadres les fragilise : ils doivent être à l'écoute des agents mais s'ils sont amenés à intervenir auprès d'eux pour régler certaines situations, ils sentent bien qu'ils n'ont pas le droit à l'erreur »* (Cadre, dep.F7), ou encore *« des responsables peuvent paniquer devant l'étendue des responsabilités qui leur incombent. Certains chefs de service sont angoissés et stressés par leurs responsabilités »* (Cadre, dep.DO). Un sentiment d'abandon et de fatalisme se développe aussi au niveau des cadres : *« il faut veiller à la bonne santé de nos collaborateurs mais pour nous, il serait honteux d'avoir des états d'âme »* (dep.F7), tout comme le sentiment de dévalorisation du métier : *« on supprime des agents et dans certains services, ce sont les cadres [cadres A] qui font le travail des cadres B et C »* (dep.F7).

### 3.2. Accompagner et donner du sens au travail : une mission jugée indispensable

Selon les propos tenus en EDD, les changements permanents, notamment la transformation des métiers, entraînent pertes de repères et sentiment de produire de la moindre qualité. Les définitions du service rendu à l'utilisateur et du travail bien fait sont souvent remises en cause par les participants aux espaces de dialogue, qui s'interrogent aussi sur la définition à donner à la notion de performance et sur l'utilisation des indicateurs. Quant aux cadres, leurs rôles font l'objet de nombreuses discussions dans tous les EDD.

#### 3.2.1. Un pilotage centré sur les chiffres

Bien que le dialogue de gestion, c'est-à-dire la réunion annuelle des chefs de service avec leur responsable hiérarchique direct pour faire le point sur les objectifs tenus l'année précédente et à tenir pour l'année en cours, ait évolué ces dernières années, les constats des cadres (dep.DO) restent identiques : *« nous avons un management par les indicateurs, le stress. La suppression des indicateurs est un leurre car on continue de travailler avec et les agents le savent »*.

Au cours de l'année, l'entretien d'évaluation personnelle des cadres et le dialogue de gestion portant sur les objectifs du service sont les deux moments forts qui réunissent en tête à tête la direction et les cadres de proximité. Pour ces cadres, il s'agit de deux occasions de *« les sortir du contexte quotidien pour approcher les difficultés au quotidien »* (Cadre, dep.DO). Certains (dep.DO) considèrent ces moments utiles pour *« obtenir une écoute de la part de la direction »* en insistant sur *« les tableaux de bords erronés »* ou *« les objectifs irréalistes »*

(Cadre, dep.F7), alors que d'autres, au contraire, se sentent peu écoutés, *« surtout quand il faut démontrer que des erreurs sont issues des outils qui agrègent les objectifs »* (Cadre, dep.F1). Selon ces derniers, le mot dialogue ne correspond pas à l'exercice réel : *« le dialogue de gestion n'est pas vécu comme un dialogue mais comme un entretien subi »* (dep.S3), dans le sens où la politique des indicateurs reste descendante car les objectifs ne peuvent pas être négociés par les cadres de proximité. Ceux-ci sont conscients que les directions locales sont elles-mêmes contraintes par les objectifs posés par la délégation interrégionale et par la direction générale. Pourtant, l'ensemble des cadres estime que le dialogue de gestion, quel que soit l'évolution de son fond et de sa forme, reste trop quantitatif : *« la direction reconnaît que les cadres ne peuvent pas tout faire et en même temps augmente les objectifs ou les laisse au même niveau, c'est contradictoire »* (dep.F7).

Outre les objectifs annuels, les cadres de proximité doivent au quotidien répondre aux demandes de reporting de la direction : *« on demande trop de statistiques au service : pas moins de cinq à six tableaux sont à communiquer tous les mois »* (Cadre, dep.F6), ou encore *« des demandes de reporting se chevauchent, se cumulent et font perdre inutilement du temps aux chefs de service »* (Cadre, dep.F5). Au-delà du sentiment de perte de temps, ces reporting sont vécus par les cadres de proximité comme un manque de confiance de la part de la hiérarchie, et comme une infantilisation des cadres. Pour certains d'entre eux (dep.F1), les consignes restent floues et les cadres s'approprient ces demandes de manière différente : *« chacun se débrouille pour remplir ces tableaux qui au final sont remplis à la louche et ce d'autant que la vraie vie des services n'en ressort pas »*. Les chiffres ainsi produits peuvent s'éloigner de la réalité du terrain, en créant des écarts entre mesure du travail et travail réalisé.

### **3.2.2. Produire des chiffres versus donner du sens au travail**

Des agents et quelques cadres avouent des stratégies de contournement des indicateurs : *« on triche pour produire à l'heure des comptes de gestion même si ceux-ci sont en anomalie, anomalies que nous connaissons mais qui ne se voient pas dans les états des comptes, on assure l'objectif quantitatif, mais sûrement pas qualitatif »* (Cadre, dep.F1), ou pour limiter les justifications sur le travail réalisé et *« avoir la paix [avec la hiérarchie], on soigne les indicateurs »* (Agent, dep.DO). Cependant, personne n'est contre la culture d'objectifs et tous jugent les indicateurs utiles, même s'ils *« ne reflètent pas la réalité »* (Cadre, dep.F3). En privilégiant le travail pour les indicateurs, des cadres (dep.DO) assurent ne plus être forcément en mesure de réaliser leur cœur de métier qu'ils considèrent être la réalisation du

service pour l’usager : *« Vu de Paris, les objectifs sont remplis, mais personne ne se rend compte que pour y arriver, on rogne sur le temps consacré à notre cœur de métier »*. Ces situations révèlent des injonctions contradictoires entre demandes de la direction et sens de la mission que se donnent les cadres. Ainsi, le fond et la forme se confondent de plus en plus, notamment avec l’indicateur Marianne qui veille aux modalités d’accueil des usagers dans les services. Nous reviendrons sur cet indicateur qui mesure quantitativement la qualité de l’accueil sans prendre en considération l’activité dans le Chapitre 7.

Les participants, toute fonction confondue, estiment que le rôle des cadres de proximité est de redonner du sens au métier : *« la position de chef implique d’être en mesure d’expliquer les instructions à ses collaborateurs »* (Cadre, dep.DO), et de dégager des marges d’action dans l’organisation du travail *« dans l’intérêt de tous les collaborateurs afin que ceux-ci en bénéficient et ne se démotivent pas »* (Cadre, dep.S2). Pourtant, certains agents (dep.F6) dénoncent au contraire la pression statistique qu’imposent les cadres *« avec des réunions pour voir où on en est sans regarder le travail de gestion »*, voire même la trop forte ambition de certains cadres : *« on a l’impression de travailler pour faire avancer la carrière de nos chefs. Ils vont se faire mousser à la direction »*. Quant aux cadres, ils insistent plutôt sur le manque de leviers concrets pour atteindre les objectifs : *« il faudrait avoir les moyens de les [les indicateurs] réaliser sans tricher, en qualité »* (dep.F1) et sur les compétences attendues par leur fonction : *« la politique d’objectifs impose de ne prendre en compte que les indicateurs du BOP. Pour le reste, on se repose sur les qualités de manager du comptable »* (dep.DO).

Les cadres réalisent ainsi un travail pédagogique *« en élaborant des éléments de langage permettant de répondre aux problématiques les plus souvent rencontrées »*. Pourtant, pour accomplir ce rôle de pédagogie, c’est-à-dire expliquer les instructions, accompagner les changements et traduire les objectifs, un minimum de compétences techniques est indispensable. Cela semble contradictoire avec les derniers critères de recrutement des cadres aux profils de manager : *« cette carence technique devient de plus en plus sensible et finit par déshumaniser les relations au travail »* (Cadre, dep.DO). Cette évolution conduit à une perte de repères, *« il devient de plus en plus difficile de se positionner »* pour les cadres (dep.DO).

### **3.2.3. A la fois maillon faible et position centrale dans l’organisation**

Malgré des difficultés pour ajuster leur positionnement, les cadres de proximité sont considérés comme le nœud centralisateur de l’organisation : *« c’est le maillon faible*

*paradoxal.* » (Cadre, dep.S3). Entre hiérarchie et équipe encadrée, ils sont souvent cristalliseurs des tensions. « *A l'instar d'une armée, tout repose sur le cadre de proximité* » (Cadre, dep.DO) ; ils se disent être « *la cheville ouvrière dans l'exécution des missions* ». Au quotidien, ils arbitrent entre le travail lié aux indicateurs, les attentes de la direction et la production du service à l'utilisateur. Pour tenir ces injonctions souvent contradictoires générant souvent « *un stress qui se répercute sur les agents* » (Cadre, dep.DO), ces cadres adoptent une position « *d'équilibriste en permanence* » (Cadre, dep.F7) où le métier « *n'est plus respecté, car il faut tout savoir, tout connaître* » (Cadre, dep.F6).

Cette position d'équilibriste, difficilement tenable dans le temps au vu des contraintes, nécessite une grande polyvalence. Alors que les cadres étaient auparavant des techniciens pointus, la direction générale affirme maintenant, au contraire, que le cadre de proximité n'a pas besoin de maîtriser la fiscalité pour effectuer un bon management, tout en demandant d'apporter des solutions aux problèmes fiscaux qu'ils rencontrent. Ce paradoxe crée un manque de légitimité pour donner des instructions « *quand on n'y connaît rien, alors que les agents veulent légitimement qu'on les aide* » (Cadre, dep.F7). Il en est de même lorsque la hiérarchie leur demande de maintenir le dialogue et de rester à l'écoute, de manière à parer à l'urgence et éviter l'incendie social. Pour ces cadres (dep.F6), ils acceptent « *d'être à l'écoute parce qu'il y a beaucoup de détresse sociale, mais cela signifie qu'on ne peut véritablement travailler qu'après 18h* ». En termes de gestion humaine, les chefs de service n'ont pas la main sur les embauches, les rémunérations voire les licenciements des personnels. Certains cadres (dep.DO) résument le management à « *faire en sorte que les agents arrivent de bonne humeur au travail et que le dialogue avec eux se maintienne toujours ouvert* ».

Un certain nombre de cadres avouent qu'il faut « *trouver le bon dosage* » dans l'équipe : « *il y a des collaborateurs qui préfèrent faire du travail d'exécution, d'autres qui se réalisent davantage dans des travaux d'expertise. Chacun doit trouver sa place et le chef de service est là pour les y aider.* » (dep.F7). Pourtant, certains agents (dep.F6) dénoncent des chefs de service qui font « *des comparaisons sur le temps de travail et le nombre de saisies* », ce qui crée au contraire de la compétition au sein de l'équipe, ainsi qu'une pression supplémentaire. Compte tenu de l'évolution constante des missions au sein des services, un certain nombre de cadres admettent ne pas pouvoir « *mettre en place une organisation pérenne* » (Cadre, dep.F7) et se placent plutôt dans une démarche de succession de réorganisations des services dont ils ont la charge pour s'adapter continuellement aux changements.

### 3.3. Les cadres de proximité, une position entre hiérarchie et équipe encadrée

Les cadres de proximité sont indispensables pour accompagner les changements dans cette administration qui a connu et connaît encore de grandes évolutions, pour redonner du sens au travail réalisé par les équipes au sein des services de proximité, où se concentrent incertitudes et paradoxes. Pourtant, selon les propos des cadres, leur positionnement entre hiérarchie et équipe encadrée n'est pas toujours facile à tenir.

#### **3.3.1. Entre reconnaissance et méconnaissance du travail : la place du soutien en question**

La reconnaissance est l'une des revendications récurrentes des échanges. Pour les cadres et les agents, elle ne se mesure pas seulement lors de la notation, qui est d'ailleurs peu équitable à cause des quotas, mais par des gestes et mots au quotidien, « *par un ensemble de signes qu'il faut interpréter tout au long de l'année* » (Cadre, dep.DO). Un travail de qualité devrait être plus souvent valorisé : « *les chefs ne disent jamais quand on travaille bien* » (Agent, dep.DO). Quelques cadres (dep.S3) admettent en effet que, bien qu'ils aient de la considération pour les équipes, ils ne le disent pas toujours en insistant paradoxalement sur « *il faut dire quand ça va, les associer, les faire adhérer* ». D'autres cadres condamnent plutôt la banalisation des fonctions et le nivellement des grades des deux anciennes filières. Bien que ce soit une volonté délibérée de l'administration, les cadres (dep.F1) le ressentent comme « *une absence de reconnaissance, qui joue sur le moral* ». Les cadres relèvent, ici encore, un sentiment de manque de confiance envers eux. Après la fusion, la direction a retiré aux services les dossiers de recouvrement à forts enjeux pour les attribuer aux pôles de recouvrement spécialisés nouvellement créés, les cadres le vivent comme « *une déconsidération au regard des responsabilités que nous avons tenues jusqu'alors dans notre carrière* » (Cadre, dep.F5).

Pour l'ensemble des participants, la reconnaissance s'exprime aussi par la disponibilité des responsables hiérarchiques qui doivent rester à l'écoute : « *il y a un manque d'écoute et de disponibilité de la direction* » (Agent, dep.S3). Certains cadres apprécient cette autonomie qui leur est laissée car ils restent « *les patrons de leur service* » (Cadre, dep.S3). A l'inverse, d'autres le ressentent plutôt comme « *de l'abandon* » (Cadre, dep.F2). Il en est de même pour les agents qui assurent qu'« *ils [la direction] ne nous connaissent pas* » (Agent, dep.S2). Pour eux, rester à l'écoute signifie connaître un minimum le travail qu'ils réalisent. Ces propos sont à la fois énoncés par les agents vis-à-vis de leur chef de service, et par les cadres vis-à-vis de leur direction locale.



Cette méconnaissance du travail réel impacte ces deux niveaux hiérarchiques. La crédibilité des agents est remise en cause par le public qui *« ne nous écoute plus »* quand par exemple *« la responsable dit toujours oui à toutes les demandes des élus sans se préoccuper de savoir si c'est faisable ou pas »* (Agent, dep.DO). D'autres évoquent plutôt l'encadrement supérieur qui *« ne sait pas évaluer la charge de travail de l'équipe »* (Agent, dep.S4), ni même la charge de travail des cadres de proximité. Ces derniers considèrent tous leurs tâches, bien qu'intéressantes, *« nombreuses, exigeantes et prenantes »* (Cadre, dep.S2) et selon eux *« la direction méconnaît totalement les exigences liées à leurs fonctions »* (Cadre, dep.F3) telles que les réunions extérieures avec les partenaires institutionnels de la DGFIP.

Une partie de l'encadrement de proximité est conscient de la volonté d'aide des directions locales et met en exergue le paradoxe des propositions faites par les directions et des besoins réels des services : *« nous ne sommes pas délaissés, on sent qu'il y a une volonté de nous aider mais les moyens mis en œuvre ne correspondent pas à nos attentes. »*. (Cadre, dep.DO). Le manque de soutien est unanimement déploré, notamment le soutien technique face à la profusion des notes, évoquée précédemment. Tout comme la reconnaissance, ces propos sur le soutien sont constatés à deux niveaux : le soutien apporté aux agents au niveau local par les cadres de proximité, et celui envers les agents et l'encadrement de proximité au niveau départemental par les directions. Certains agents (dep.DO) avancent l'explication de ce manque de soutien par la transformation des métiers : *« l'époque où ils lisaient les notes et fournissaient des explications paraît révolue »* ; d'autres agents (dep.F5) envisagent plutôt le manque de compétences techniques des cadres : *« le chef de service ne connaît pas suffisamment la matière »*, ce qu'ils pallient par quelques stratégies : *« on recherche plutôt des compétences auprès des collègues, et non plus auprès de la hiérarchie »* (dep.F17).

### **3.3.2. Association dans la prise de décisions : des cadres mis à l'écart**

Les agents tout comme les cadres se sentent trop peu associés aux décisions qui concernent leur quotidien, comme l'aménagement de leurs locaux : *« nous avons été les derniers informés pour les travaux »* (Agent, dep.F3). Ce manque d'informations est déploré par l'ensemble des participants qui énumèrent les conséquences sur leur activité. Le travail à réaliser manque de lisibilité : *« nous ne sommes pas informés des échéances. Avant nous étions associés aux décisions de la direction, nous pouvions donner de la lisibilité aux agents sur les orientations prises »* (Cadre, dep.F7), rendant difficile la planification de la charge de travail dans les services. La gestion des ressources humaines manque également de

transparence : « nous subissons les décisions des ressources humaines au lieu de les anticiper, il n'y a plus de gestion prévisionnelle » (Cadre, dep.F7), et « la direction ne communique pas. Il n'y a pas de lisibilité dans le déploiement des emplois » (Agent, dep.DO). Ce manque de visibilité sur le moyen terme, quel que soit le projet, est vécu comme un manque de reconnaissance et une perte de sens du métier : « on ne sait plus où on va » (Agent, dep.DO).

Ce phénomène se retrouve aussi au niveau des cadres puisqu'ils aimeraient eux aussi être plus consultés, voire même associés aux décisions prises par les directions locales, que ce soit des décisions stratégiques ou des décisions impactant leur service : « on a le sentiment que la participation des cadres n'obtient pas beaucoup de retours » (Cadre, dep.F1). Par exemple, les cadres complètent régulièrement le Document Unique d'Evaluation des Risques Professionnels. Selon eux, ce dispositif chronophage en temps est peu suivi d'effets, et les services n'en voient que rarement les effets sur les modifications sur leurs conditions de travail.

Le modèle actuel de transmission de l'information, très descendant, ne convient plus pour une majorité des cadres de proximité. Ceux-ci sont nombreux à considérer que la conduite de réunions pratiquée actuellement par les directions locales, qu'ils nomment souvent entre eux « la grande messe », empêche l'expression des cadres à cause à la fois du trop grand nombre de points à l'ordre du jour et du sentiment qu'ils ont de se faire juger « injustement » lors de leur intervention. Une partie d'entre eux estiment d'ailleurs « ne pas pouvoir exprimer librement leur ressenti » (Cadre, dep.F1). D'autres (dep.S3) proposent que la direction soit plus participative et vienne dans les services « pour écouter l'expression des difficultés et assurer du soutien envers les cadres et les agents ». Pourtant, le sentiment d'empilement d'échelons hiérarchiques qui se développe actuellement plus ou moins en fonction des départements a tendance à restreindre, voire rendre impossible, cette proximité avec les directions locales et modifier les relations avec les équipes encadrées.

### **3.3.3. Le positionnement des cadres de proximité modifié par les changements**

Depuis la fusion, de nombreux cadres de proximité notent un changement de rapport à la hiérarchie directe : « le relationnel s'est réduit, ce qui accroît le sentiment d'isolement des cadres. La direction s'est éloignée en même temps que les responsabilités et la charge de travail ont augmenté. » (Cadre, dep.DO). Les cadres évoquent ainsi les liens privilégiés avec la direction locale qui ont aujourd'hui disparu : « les rapports qu'on entretenait avec la

*direction et vice versa se sont notablement réduits voire ont disparu* » (Cadre, dep.DO) en citant quelques exemples de bouleversements des rapports : l'inaccessibilité du numéro un puisque « *la notation et le dialogue de gestion sont menés par les numéros deux* » (Cadre, dep.DO) ; les contradictions dans les demandes de gestion des priorités avec une « *direction générale qui fonctionne en tuyaux d'orgue* » (Cadre, dep.S3) où chaque bureau réglementaire envoie aux directions locales ses propres exigences ; l'information descendante qui ne remonte plus avec « *les informations qui parviennent aux cadres via Ulysse [l'intranet]* » (Cadre, dep.DO). Ce manque d'écoute et de dialogue crée un isolement où « *il n'est pas aisé de trouver un point d'appui* » (Cadre, dep.DO). Ce sentiment d'isolement est aussi ressenti au niveau des agents (dep.F3) qui se considèrent actuellement comme transparents : « *c'est comme si on n'existe pas en tant que personne* ».

Les relations au travail entre les cadres et leur équipe font également débat au sein de ces espaces de dialogue. Selon quelques cadres, les relations varient en fonction de la taille du service : « *dans les petits postes où le cadre côtoie quotidiennement le personnel, l'exercice se réduit à des relations humaines* » (Cadre, dep.DO) ou « *dans les petits postes, les cadres perçoivent vite le stress de leurs collaborateurs* ». (Cadre, dep.S2), mais aussi en fonction de la charge de travail dans le service et sa répartition au sein de l'équipe : « *les agents en difficulté sont de plus en plus difficilement supportés par les autres car la charge de travail se répartit de fait d'une façon inégale, la mission Ressources Humaines est de plus en plus transférée sur les chefs de service* » (Cadre, dep.F5). D'autres cadres insistent plutôt sur l'évolution du travail dans les services qui est « *ressentie comme déshumanisée* » (dep.F7).

Du point de vue des agents, d'autres pistes à ces changements de rapport sont évoqués : l'utilisation massive des nouvelles technologies qui déshumanise totalement les relations hiérarchiques quand « *les chefs de service communiquent par messagerie alors que leur bureau se trouve à trois mètres* » (Agent, dep.DO), ou encore la configuration géographique des locaux quand par exemple « *les cadres sont situés en dehors des bureaux dans lesquels nous [les agents] sommes regroupés* » (Agent, dep.S2). Cette configuration des lieux engendre de nombreux déplacements et parfois un manque de communication car les agents ignorent si les responsables sont ou non dans leur bureau. Selon quelques agents, le relationnel évoluerait en fonction de la capacité des cadres à maîtriser leur stress : « *les chefs de service sont également à bout. Cela influe d'ailleurs sur le relationnel et se traduit finalement par du stress qu'ils nous transmettent* » (Agent, dep.DO).

Manquant de reconnaissance auprès des directions locales, les agents et les cadres se tournent vers le public, professionnel et particulier, pour obtenir cette reconnaissance, notamment en étant attachés à produire un travail de qualité. Pourtant, l'accueil et son organisation posent problème dans les services. Selon les cadres, le public devient de plus en plus exigeant : *« il y a une montée des exigences des usagers. Les contribuables sont en grande difficulté financière, ce qui peut générer des violences, de l'agressivité »* (dep.F5), *« les élus sont de plus en plus sensibles au recouvrement des produits locaux. Cela génère de plus en plus de stress au travail »* (dep.DO). La relation avec le public peut aussi créer de la peur au travail car *« l'acceptation de l'impôt est de plus en plus difficile, à quoi s'ajoute la complexité croissante de la législation qui nécessite de plus en plus d'explications. Au total, l'agressivité des usagers augmente »* (Agent, dep.DO). L'organisation même de l'accueil est souvent à l'origine de malaise chez les agents et dans leur collectif de travail auxquels les cadres doivent faire face : *« le service à l'utilisateur est chronophage et multi canal : accueil physique, téléphone, e-mail, courrier »* (Cadre, dep.F6) ou *« pour l'accueil physique, on doit recevoir l'ensemble du public qui se présente, cela entraîne fréquemment des débordements d'horaires. »* (Agent, dep.S1).

Les discussions autour des relations entre cadres sont bien moins souvent abordées, et totalement inexistantes dans les espaces de dialogue entre agents. D'un côté, des cadres s'expriment sur les difficultés de positionnement suite à l'harmonisation des règles de gestion liée à la fusion où certains cadres *« à qui on confie les mêmes missions, le même encadrement ont des grades et des rémunérations différentes »* (dep.S2), ce qui peut créer des tensions entre cadres. De l'autre côté, les cadres des deux anciennes filières avouent se connaître peu voire pas du tout : *« les gens se croisent sans se connaître »* (dep.S2). Les collectifs de cadres comme les associations de cadres ou les réunions métier se retrouvent impuissants, *« le dispositif d'association des cadres ne permet plus de faire remonter les difficultés »* (dep.DO), et trop peu développés : *« pour mutualiser il y avait des réunions métier autrefois. Actuellement, elles sont insuffisantes »* (dep.F5).

Ainsi, les bouleversements de la fonction d'encadrement de proximité remettent en question le positionnement de ces cadres, tiraillés entre le pilotage par la performance impulsé par la hiérarchie et le travail des équipes. Ce positionnement semble de plus en plus difficile à tenir avec les évolutions de l'administration étudiée : profusion d'informations, injonctions contradictoires, augmentation des responsabilités, perte de sens du métier, etc.

## 4. EDD : un dispositif discutable

Après avoir analysé les contenus des échanges produits par les espaces de dialogue (EDD), nous souhaitons maintenant comprendre ce que ce dispositif participatif produit comme discussion en dehors des réunions des participants, et éventuellement des transformations des missions des cadres de proximité.

### 4.1. Un dispositif ouvert, qui se ferme de plus en plus

Nous appuyons ici nos propos sur le cas du département DO que nous avons suivi tout au long du déroulement du dispositif EDD. Trois EDD ont ainsi été mis en place : deux d'entre eux ont rassemblé des agents de divers services, et un autre des cadres de proximité.

#### 4.1.1. Une démarche protocolaire centrée sur le relevé de dialogue

En amont de la phase centrale de la tenue des espaces de dialogue (EDD), une phase de communication autour du dispositif débute la démarche. En aval, en fonction des départements, la tenue des EDD se poursuit par une phase de réflexion puis de mise en place d'actions. Cette codification du prescrit du dispositif crée une certaine lourdeur dans la démarche des EDD, entraînant un investissement en temps conséquent pour les différents acteurs : direction, facilitateurs, participants aux réunions. Pour le département DO, la démarche s'est déroulée sur une année (cf. Tableau 9).

Communication	<b>09/2011</b> : Présentation de la démarche EDD aux organisations syndicales en réunion informelle.
	<b>10/2011</b> : Présentation de la circulaire du 16/09/2011 sur le plan d'action portant sur les CVT aux responsables d'unité.
	<b>01/2012</b> : Réunion de cadrage des EDD avec la délégation interrégionale Est, le bureau d'administration centrale responsable du déploiement du dispositif, l'IRES, et les directions locales participantes.
	<b>01/2012</b> : Information des organisations syndicales sur les modalités d'organisation des EDD au plan local.
	<b>01/2012</b> : Note de service lançant l'appel à candidature des EDD Cadres et Agents, diffusion sur la boîte e-mails des agents et cadres, et sur l'intranet local. 8 candidats sont volontaires.
	<b>01/2012</b> : Message de relance du directeur de pôle <i>Pilotage et Ressources</i> à tous les agents et cadre en insistant sur l'utilité de la démarche. Au total 25 agents et 11 cadres sont volontaires.
	<b>02/2012</b> : Information des organisations syndicales des dates de réunions des EDD.

Tenue des réunions	<b>PHASE 1</b>		
	<b>EDD Agents 1</b>	<b>EDD Agents 2</b>	<b>EDD Cadres</b>
	<b>02/2012</b> : Première réunion avec 10 agents de SIP et SIE.	<b>02/2012</b> : Première réunion avec 12 agents de direction et trésorerie.	<b>04/2012</b> : Première réunion avec 8 cadres de proximité.
	<b>02/2012</b> : Restitution immédiate à la direction.	<b>02/2012</b> : Restitution immédiate à la direction.	<b>04/2012</b> : Restitution immédiate à la direction.
	<b>03/2012</b> : Sollicitation des participants pour validation du relevé. 5 retours.	<b>03/2012</b> : Sollicitation des participants pour validation du relevé. 4 retours.	<b>06/2012</b> : Sollicitation des participants pour validation du relevé. 0 retour.
	<b>03/2012</b> : Remise du relevé à la direction.	<b>03/2012</b> : Remise du relevé à la direction.	<b>07/2012</b> : Remise du relevé à la direction.
	<b>03/2012</b> : Transmissions du relevé de dialogue aux organisations syndicales.	<b>03/2012</b> : Transmissions du relevé de dialogue aux organisations syndicales.	<b>05/2012</b> : Transmissions du relevé de dialogue aux organisations syndicales.
	<b>05/2012</b> : Groupe de travail entre direction et organisations syndicales sur les conditions de vie au travail, où un point d'étape sur les EDD est présenté, ainsi que le dispositif d'élaboration des réponses.		
	<b>05/2012</b> : 3 réunions de la direction pour rédiger les réponses sur le relevé.		
	<b>PHASE 2</b>		
	<b>EDD Agents 1</b>	<b>EDD Agents 2</b>	<b>EDD Cadres</b>
	<b>06/2012</b> : Deuxième réunion avec 4 agents présents lors de la première réunion.	<b>06/2012</b> : Deuxième réunion avec 8 agents présents lors de la première réunion.	<b>06/2012</b> : Deuxième réunion avec 8 cadres de proximité, dont 2 nouveaux.
	Pas de restitution immédiate.	Pas de restitution immédiate.	<b>06/2012</b> : Restitution immédiate à la direction.
	<b>06/2012</b> : Sollicitation des participants pour validation du relevé. 0 retour.	<b>06/2012</b> : Sollicitation des participants pour validation du relevé. 3 retours.	<b>06/2012</b> : Sollicitation des participants pour validation du relevé. 4 retours.
	<b>07/2012</b> : Transmissions du relevé de dialogue aux organisations syndicales.	<b>07/2012</b> : Transmissions du relevé de dialogue aux organisations syndicales.	<b>07/2012</b> : Transmissions du relevé de dialogue aux organisations syndicales.
Actions	<b>06/2012</b> : Organisation d'un collège départemental.		
	<b>09/2012</b> : Réunion des participants pour une présentation orale des actions de la direction.		
	<b>09/2012</b> : Diffusion des relevés complets au réseau par l'intranet local. Désignation d'un pilote chargé d'assurer le suivi des actions mise en œuvre.		

Tableau 9 : Les trois phases du dispositif EDD mis en place dans le département DO

Après une première communication en septembre 2011 puis la présentation de la démarche à l'ensemble des acteurs y incluant les syndicats, trois EDD se sont tenus entre février et avril 2012 pour aboutir à la mise en place d'actions dès octobre 2012.

Issue de notre schématisation des explications du protocole de mise en œuvre des espaces de dialogue (2011), la Figure 6 illustre les différentes étapes de la tenue des réunions, où trois types d'acteurs interviennent directement dans le dispositif :

- La direction (en rouge) pour faire l'appel à volontariat (la direction seule est à l'initiative dans le cadre du déploiement des EDD en 2012), transmettre le relevé de dialogue aux organisations syndicales et acteurs de la santé à la fin des Phases 1 et 2, et formuler les réponses aux attentes des participants.
- Le binôme de facilitateurs (en vert) pour animer les deux réunions, puis respectivement pour chacune des deux réunions : faire la restitution immédiate à la direction des grands thèmes abordés, rédiger le relevé de dialogue et y apporter les modifications demandées par les participants, remettre ce relevé à la direction.
- Les participants (en bleu) pour être actifs lors des deux réunions : discuter de leur conditions de vie au travail et apporter des demandes et propositions d'amélioration lors de la Phase 1 qui dure entre 3 et 4 heures, puis discuter des réponses écrites fournies par la direction lors de la Phase 2 qui dure environ 2 heures ; et pour valider le relevé de dialogue rédigé par les facilitateurs suite aux réunions des Phases 1 et 2.

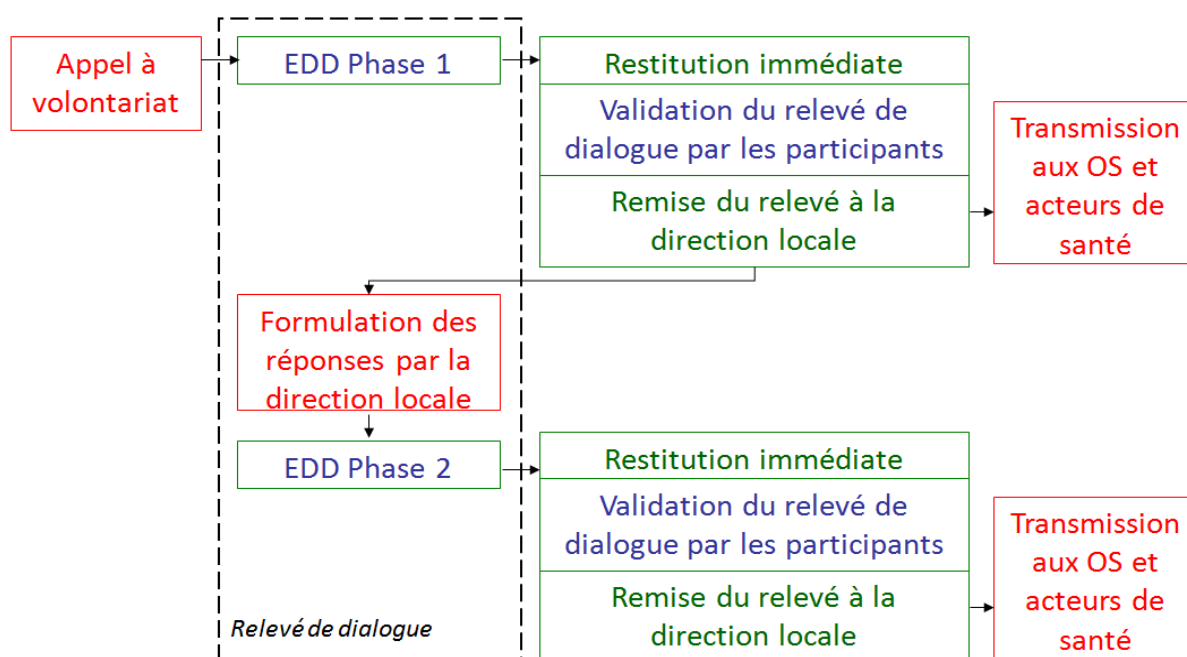


Figure 6 : Les différentes étapes de la tenue des espaces de dialogue

L'administration offre la possibilité aux participants de s'exprimer lors des réunions. La contrepartie est qu'ils ne sont confrontés à aucun moment en face à face avec la hiérarchie. Tout passe par l'intermédiaire du relevé de dialogue, document écrit par les facilitateurs. La forme finale de ce document, un immense tableur Excel imprimable sur plusieurs pages A3, est peu lisible. A ce niveau, le protocole mis en place laisse très peu de marge aux échanges spontanés entre les acteurs.

#### 4.1.2. Un volontariat souvent « contraint »

Dans le département DO (cf. Tableau 9), la phase d'appel à volontariat a été précédée par une communication auprès des organisations syndicales et des responsables d'unité, quatre mois avant la tenue des espaces de dialogue. Peu de candidats se sont portés volontaires suite au premier appel, c'est pourquoi la direction DO a fait le choix de relancer, contrairement à d'autres directions locales qui ont soit stoppé le dispositif faute de candidats, soit au contraire nommé les services participants, supprimant ainsi le principe de volontariat. Suite au second appel à volontariat dans le département DO, 30 personnes (cf. Tableau 10) ont participé aux réunions, ce qui a permis de tenir trois espaces en parallèle : EDD Agents 1, EDD Agents 2 et EDD Cadres. Les participants représentent près de 7% des personnels du département.

	Nombre	Caractérisation des participants
EDD Agents 1	10	4 hommes, 6 femmes, tous issus de la filière fiscale. Tous les participants se connaissent.
EDD Agents 2	12	2 hommes, 10 femmes, deux filières mélangées, 7 services. Tous les participants ne se connaissent pas.
EDD Cadres	8	5 hommes, 3 femmes. Dont 1 filière fiscale, 7 filière gestion publique. Soit 4 chefs de service, 3 adjoints, 1 cadre en direction. Tous les participants se connaissent.

Tableau 10 : Caractéristiques des participants aux EDD

Bien que le département DO soit de petite taille, les participants des EDD Agents ne se connaissent pas forcément lorsqu'ils sont issus des deux anciennes filières. Il n'en va pas de même pour les cadres de proximité qui représentent une vingtaine de personnes dans ce département.



### 4.1.3. La restitution immédiate : le droit de regard des directions locales

La restitution immédiate est un exercice réalisé par les facilitateurs suite à la tenue de l'EDD pour faire un premier retour à la hiérarchie locale. Dans le cas du département DO, cette restitution n'était pas encore mentionnée dans le protocole. Les participants aux réunions n'y étaient donc pas préparés, ce qui a entraîné des réactions d'étonnement quant à la réaction rapide de la direction : *« J'ai été très surprise, le soir même que la Direction soit au courant de certaines informations provenant du matin. [...] Il semble que la direction ait déjà pris note de certaines informations. »* (Agents 1). L'exemple évoqué ici a plutôt eu des retombées positives, les participants peuvent cependant se questionner sur les propos remontés aux directions alors qu'ils n'ont pas encore validé le relevé de dialogue, ce qui peut décrédibiliser le dispositif.

### 4.1.4. La validation des propos par les participants

Les participants ont la possibilité de valider, compléter et modifier le relevé de dialogue avant sa transmission à la direction par les facilitateurs après les deux phases de l'EDD. Ces apports sont faits par e-mail auprès des facilitateurs (cf. Tableau 11).

	Phase 1	Phase 2
EDD Agents 1	5 retours / 10 participants	0 retour / 4 participants
EDD Agents 2	4 retours / 12 participants	3 retours / 8 participants
EDD Cadres	0 retour / 8 participants	4 retours / 8 participants

Tableau 11 : Nombre de retours sur le relevé par rapport au nombre de participants par EDD

L'accès à l'ensemble des e-mails échangés entre facilitateurs et agents a permis de caractériser les retours en cinq types :

- Validation par constat de la fidélité des propos transcrits : *« Je pense que le compte-rendu est fidèle aux interventions qui ont été formulées, merci ».*
- Modification par l'apport de précision technique : *« Le service concerné n'est pas un CIS mais le Centre Prélèvement Service ».*
- Modification du sens des propos : *« Vous avez écrit « on n'a plus de plaisir à venir au travail », je ne crois pas que ce soit le sens de nos observations ».*
- Demande de nuancer les propos : *« Je trouve que les propos sont un peu vifs. C'est vrai qu'on sent qu'on n'a pas la même culture avec les collègues de l'ex-DGCP. Toutefois, le minimum de politesse est présent. On se salue matin et soir ».*

- Ajout de constats : « *Sauf erreur de ma part, je n'ai pas vu de paragraphe relatif aux moyens matériels donnés aux agents : de plus en plus on se voit refuser du matériel comme une imprimante pour remplacer celle qui ne fonctionne plus* ».

Nous constatons ainsi que le droit de regard sur le relevé de dialogue instauré par le protocole est peu utilisé par les participants. En moyenne, à peu près un tiers d'entre eux, dans nos observations, répondent à l'e-mail. Lorsque des retours sont faits (Phases 1 et 2), il s'agit le plus souvent de constats de la fidélité des propos transcrits (10 sur 16 retours), puis de modifications techniques (2) liées aux incompréhensions des facilitateurs qui ne connaissent pas forcément les métiers, d'ajout de constats (2) et de demande de nuances des propos transcrits (2). Les retours suite à la Phase 2 ne font mention que de validation des constats.

#### ***4.1.5. De nouvelles prescriptions comme réponse à la discussion***

Suite à la tenue des EDD, les membres de l'équipe de direction de DO se sont réunis pour produire un plan d'actions centré sur sept thèmes : soutenir par l'apport d'expertise au réseau (5 actions), favoriser l'écoute des agents et leur association (7 actions), mener une réflexion sur la gestion de l'accueil et de la caisse (3 actions), améliorer les modes de communication et d'accès à l'information (4 actions), améliorer la sécurité des agents (6 actions), améliorer la formation des agents (4 actions), et valoriser les agents (2 actions).

Ce plan d'actions se traduit auprès des cadres de proximité essentiellement par le renforcement des prescriptions. D'une part, leurs obligations en tant que chefs de service leur ont été rappelées, telles que la nécessité de signaler les agressions physiques et/ou verbales, de donner de la reconnaissance aux agents, d'informer les agents sur leur droit à la formation. Ces actions montrent une augmentation de leur responsabilisation face aux agents. En même temps, paradoxalement, cela les infantilise dans l'encadrement quotidien des services dont ils ont la charge, en perdant de l'autonomie dans leur façon de piloter les services. D'autre part, de nouvelles prescriptions à leur fonction apparaissent, comme instituer une réunion de service trimestrielle dédiée à l'organisation du travail, quelle que soit la taille du service, l'ordre du jour de la première réunion (ex. sur la gestion collective de l'accueil) étant imposé par la direction, tout comme les comptes-rendus à faire remonter à la direction locale.

Cependant, quelques propositions d'action vont dans le sens de soutenir et d'associer les cadres de proximité aux décisions locales : construction partagée de l'ordre du jour des

réunions avec la direction locale, soutien des chefs de service dans le déploiement de la dématérialisation au niveau des élus, déplacement annuel de l'équipe de direction de DO dans tous les services du département avec l'objectif de recréer la proximité perdue.

## **4.2. Un outil de discussion contestable**

Après s'être focalisé sur le déroulement du dispositif dans le département DO, nous élargissons notre analyse à l'ensemble des 11 EDD (4 avec des cadres de proximité, 7 avec des agents) que nous avons animés et suivis dans six départements. Cela nous a permis de relever les points qui portent, selon nous, à questionnement.

### ***4.2.1. Des objectifs pas toujours clairs***

Comme nous l'avons vu, l'objectif du dispositif affiché par la direction générale est l'amélioration des conditions de vie au travail. Cependant, derrière celui-ci se cachent en réalité des enjeux de dialogue social, des enjeux syndicaux avec des mécanismes forts de revendication sur les conditions de travail que les six directions locales rencontrées interprètent à leur propre manière. En s'intéressant exclusivement aux dires des participants comme le propose le dispositif, ces directions ne savent souvent pas comment faire pour aboutir à partir de ces dires, propos plutôt généralisants, à des transformations réelles des situations de travail particulières. Le terme d'espace de dialogue ne présume en rien du dispositif, de ses objectifs et de sa méthodologie.

### ***4.2.2. L'origine des facilitateurs qui modifie les discussions***

Certains facilitateurs sont intervenus dans le département où ils exercent leur activité de travail. Cinq des onze binômes suivis avait effectivement des liens avec le département où se déroulaient les EDD, pouvant même connaître personnellement certains participants pour avoir travaillé avec eux ou pour les avoir encadrés. Dans ces cas, une gêne se dégage souvent de la part des participants aux EDD qui restent sur leur réserve, mais aussi de la part des facilitateurs qui peuvent se mettre en retrait de la situation, allant jusqu'à créer un déséquilibre dans le binôme de facilitateurs. Par ailleurs, quelques directions locales ont eu des réactions vives à la lecture du relevé de dialogue et/ou lors de la restitution immédiate. Les facilitateurs se trouvent pris en tenaille entre les propos des participants et la direction. Nous constatons qu'il est plus facile de gérer ces relations si les facilitateurs n'ont pas de lien hiérarchique au

sein de la direction où se tient l'EDD. Ces derniers osent en effet faire remonter les propos de manière plus directe. De plus, lorsque l'un des deux facilitateurs du binôme a un niveau hiérarchique assez élevé, la direction locale accorde à ses dires souvent plus de poids, et la crédibilité du binôme peut s'en trouver plus facilement assurée.

#### ***4.2.3. Des participants qui se méfient souvent des EDD***

La plupart des EDD réalisés soulève des questionnements des participants quant à l'intérêt réel et l'utilité d'un tel dispositif, dont le déroulement manque souvent de transparence pour les participants. Bien que certains participants assistent aux réunions en disposant du protocole de mise en œuvre d'un espace de dialogue, dans la plupart des cas, ils ne connaissent pas bien la démarche et ne sont pas vraiment conscients des attentes et des réponses que peut leur apporter un tel dispositif. Leur présence est alors due à un effet de curiosité ou à des incitations diverses comme « *faire plaisir à notre chef de service* » et les facilitateurs doivent souvent rassurer les participants. A la fin des réunions d'EDD, la plupart des participants relèvent la nécessité de discuter collectivement de leurs conditions de travail et certains remercient même les facilitateurs d'avoir pris le temps de les écouter.

#### ***4.2.4. Des directions inquiètes des propos pouvant être tenus***

L'EDD est le premier outil mis à disposition dans cette administration qui garantit une discussion libre des participants et la fidélité du relevé de dialogue par rapport aux propos tenus. C'est pourquoi certaines directions locales ont quelques inquiétudes et craignent les éléments qui peuvent en sortir. Celles-ci ont parfois tendance à vouloir contenir ces échanges, soit en contournant le volontariat effectif de l'ensemble des agents (3 sur 6), soit en exerçant une pression sur le rôle des facilitateurs (1 sur 6). Après la tenue de chaque réunion, la restitution immédiate qui évoque l'ambiance générale de l'EDD et la présentation des points transverses pour lesquels il est demandé une amélioration, tient un rôle informationnel rassurant pour celles-ci.

#### ***4.2.5. Un contenu orienté des échanges***

L'utilisation de la grille de relevé de dialogue centrée sur les risques psychosociaux (RPS) se questionne à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les six axes définis par le collège d'expertise en 2011 ont été construits dans un but statistique au niveau du territoire national. Cette logique quantitative se trouve ici confrontée à une utilisation décalée d'une logique qualitative

appliquée à des situations particulières de la DGFIP. Les objectifs poursuivis pouvant être contraires entraînent des confusions dans l'application d'une telle grille à des propos tenus.

Par ailleurs, cette grille est présentée aux participants en début de réunion comme trame de discussion, et les facilitateurs relancent les participants de manière à remplir entièrement les différents onglets. Ce remplissage ne permet pas de repérer les sujets plus sensibles que d'autres. Focalisée sur les RPS, cette grille ne permet pas non plus des discussions véritablement ouvertes, et encore moins des discussions sur l'activité. L'analyse qui peut en être faite est tronquée et ne porte pas sur le travail réel. Les participants d'un EDD, cadres comme agents, appartiennent souvent à plusieurs types de services (SIE, SIP, Trésorerie, etc.) mélangés lors des réunions. Malgré notre connaissance des différentes situations de travail, il est également quasiment impossible de distinguer le type de service dans les propos transcrits dans les relevés de dialogue, excepté lorsque les facilitateurs y font mention, ce qui crée un effet de généralisation des propos. Le caractère qualitatif est ainsi perdu et le dispositif perd en puissance pour transformer ensuite les situations de travail.

#### ***4.2.6. Une restitution immédiate qui surprend les participants***

La restitution immédiate n'était pas mentionnée dans la première version du protocole de mise en place des EDD en 2011. Même si les facilitateurs la citent lors de la présentation du déroulement pendant la première réunion, les participants des 11 EDD suivis ont tous été surpris des mesures qui peuvent être prises par la direction avant la validation du relevé de dialogue, notamment des communications trop rapides des directions suite aux restitutions immédiates. Les cas relevés sont tous positifs, puisque les participants ont apprécié la réactivité des directions locales. Par exemple, une direction a résolu un problème matériel dans les 48 heures après la tenue de l'EDD, alors qu'il s'agissait pour les participants d'une demande résiduelle.

#### ***4.2.7. Des réponses apportées par la direction pas toujours adaptées aux situations***

Bien que les participants soient conscients des faibles marges de manœuvre des directions locales, ils ont de réelles attentes, souvent orientées autour de l'organisation du travail. Les réponses des directions sont alors de deux types : des réponses aux allures de justification pour expliquer la situation et ses contraintes, et des réponses concrètes en vue d'améliorer le quotidien des services. Lorsque l'équipe de direction élargie ou pas (ex. présence des chefs de

service dont les agents ont participé à un EDD) a été impliquée dans la démarche de recherche puis de formulation des solutions, nous constatons que les solutions proposées sont souvent mieux acceptées par les participants de l'EDD lors de la seconde réunion.

### 4.3. Des discussions libres à l'autocensure pour les cadres de proximité

Regardons maintenant ce que les cadres de proximité peuvent dire du dispositif. A cet effet, nous avons repris notre compilation des contenus des échanges entre cadres. Quels que soient les départements, de nombreux cadres ont avoué avoir hésité à participer aux espaces de dialogue (EDD) et se sont questionnés quant aux enjeux d'un tel dispositif visant à discuter des conditions de vie au travail au sein de cette administration : *« pourquoi la mise en place d'espaces de dialogue aujourd'hui ? Est-ce une prise de conscience par la direction générale que les conditions de vie au travail se dégradent et que l'élastique est tellement tendu qu'il va finir par péter ? »* (Cadre, dep.F1).

#### 4.3.1. Dire ou ne pas dire : la marge d'expression des cadres

Certains cadres craignaient de ne pas être écoutés par la hiérarchie alors que d'autres remettaient plutôt en question les réponses que pourrait apporter la direction. D'autres encore remarquaient que les personnes en réelle difficulté ne se déplaçaient pas dans ces espaces pour discuter des conditions de vie au travail. Pour les organisations syndicales, les EDD répondent à un besoin de communication de la hiérarchie avec le terrain, d'ailleurs largement revendiqué par les participants à ces espaces.

Alors que de nombreux cadres évoquent le manque d'écoute, quelques-uns ont fait référence à une notion encore plus forte : l'autocensure, *« on finit par s'autocensurer car on sait qu'on ne va pas nous entendre. Et puis certains ont essayé et cela leur est retombé dessus... Du coup, on se gère en autarcie car si on fait remonter, on s'entend dire qu'on ne sait pas gérer notre service »* (Cadre, dep.F6). Pour ces derniers, ils leur semblent impossible de s'exprimer librement, soit par un manque de considération au quotidien, soit par la peur du jugement. D'autres (dep.S3) vont jusqu'à questionner *« les marges d'expression des cadres »*. Cela justifie, du moins en partie, la faible participation des cadres au dispositif EDD.

Les difficultés mêmes des cadres font très peu l'objet de discussions dans ces espaces. L'un d'eux (Cadre, dep.DO) a pourtant osé en témoigner à la troisième personne, avec

l'acquiescement de ses collègues participants : *« La difficulté qu'éprouvent les cadres dans leur travail va en croissant. Le constat est fort simple. Ils sont de plus en plus stressés et abordent les problèmes avec davantage de tensions et d'inquiétudes. Or, les cadres rechignent à admettre les situations à risques, sans doute pour cacher l'ampleur de la détresse qu'ils vivent »*, ce qui démontre bien le malaise croissant des cadres encadrants.

#### **4.3.2. Cadres et EDD : des sujets survolés**

Les cadres de proximité eux-mêmes évoquent peu les problèmes liés à leur travail d'encadrement, leurs propres conditions de vie au travail ou les difficultés qu'ils rencontrent dans le quotidien du travail. La grille de relevé de dialogue focalisée sur les facteurs de risques psychosociaux influence en ce sens le contenu des réponses. Pourtant, notre analyse montre que lorsque le sujet des conditions de vie au travail est abordé avec les cadres, ils répondent naturellement en évoquant celles concernant leurs équipes et non pas celles concernant leur propre situation de travail.

Toutefois, lorsque les conditions de vie au travail propres aux cadres sont discutées, certes avec une certaine pudeur, ils font le lien entre santé, productivité, objectifs à réaliser et connaissance du métier, à travers les tensions issues d'injonctions contradictoires. Plusieurs paradoxes sont ainsi soulevés : la sécurité des cadres versus la réalisation des objectifs :

- *« les objectifs, on les fait au détriment de notre propre sécurité »* (dep.S3) ;
- la vie professionnelle versus la vie privée : *« je passe trop de temps au bureau au détriment de ma vie familiale. Je l'accepte, je suis payé pour être cadre, et puis de temps en temps c'est normal mais c'est difficile à supporter de manière régulière »* (dep.S2).

En termes de parcours professionnels, les débats sont plutôt pauvres, car, comme nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, la grille de relevé de dialogue utilisée n'oriente pas les discussions dans ce sens. Quelques constats très peu discutés entre les participants émergent autour de la perte de compétences avec les départs en retraite et *« les systèmes de tutorat et des référents qui ont été perdus de vue »* tout comme le tuilage entre chefs de service (dep.F7), ainsi que le manque de formation des cadres.

Ce dernier constat semble partagé parmi les cadres participants : *« les nouveaux cadres A arrivent sur des postes spécifiques sans formation »* (dep.F1), *« en matière de management, la*

*formation des cadres est des plus réduite. Le thème est abordé mais pas approfondi »* (dep.DO), *« la formation est trop courte pour apprendre les métiers de la filière connexe »* (dep.F5). La formation des nouveaux chefs de service et de ceux qui arrivent sur un poste qu'ils n'ont jamais occupé auparavant semble insuffisante tant sur le plan technique que managérial, bien que *« le parcours professionnel leur permet d'acquérir des techniques »* (dep.F2), afin d'adapter au mieux leurs pratiques managériales aux situations de travail. Ces manques de connaissances engendrent une perte de crédibilité face aux agents dès l'arrivée dans le service, ainsi que des difficultés pour apprécier réellement les charges de travail.

Ces difficultés peuvent être accentuées lorsque les cadres passent d'une filière à l'autre, puisque des passerelles ont été instaurées (cf. Chapitre 5). Pourtant, selon les cadres, les métiers restent très différents ; les applications informatiques utilisées sont complexes et nécessitent un investissement profond. La plupart d'entre eux estiment que les perspectives de promotion en passant d'une filière à l'autre sont peu réalistes, excepté pour les structures de taille importante où *« le cadre nommé exerce des fonctions de management et non des fonctions techniques »* (dep.S2). Pour eux, les perspectives de carrière restent floues car il y a *« un manque d'interlocuteur en service de la direction [...] alors que cet éclairage se révèle d'autant plus nécessaire en période transitoire ou de modification des statuts et des règles de gestion »*. Tous les cadres évoquant ces sujets ont fait mention de la nécessité de réunions métier pour mutualiser les pratiques, plutôt que *« de traiter ces sujets uniquement par e-mail ou téléphone »* (dep.F7).

Malgré la volonté affichée de la DGFIP d'ouvrir les discussions sur les conditions de vie au travail dans ses services de proximité, le poids de cette administration où les informations sont historiquement descendantes crée lourdeurs, difficultés et craintes à tous les niveaux de l'organisation dans l'appropriation d'un tel dispositif qui propose, à l'inverse, une démarche d'informations ascendantes. En se focalisant sur les cadres de proximité, le formalisme instauré dans les espaces de dialogue bride les débats qui ne portent pas sur l'activité de travail d'encadrement, les difficultés concrètes rencontrées par ces cadres dans la réalisation de leur travail, et les ressources dont ils disposent. Cela réduit les marges potentielles que peut apporter un dispositif participatif dans la transformation des situations de travail. Avec souvent de nouvelles prescriptions sur leur travail, les cadres de proximité connaissent une augmentation supplémentaire du poids de leurs responsabilités, et plus particulièrement celles des conditions de vie au travail des services dont ils ont la charge.



## Synthèse

Les constats issus des espaces de dialogue (EDD) sont similaires à la littérature : avec les nouveaux modèles de management développés dans la Fonction Publique et l'arrivée du pilotage par la performance, le travail des cadres ne cesse d'évoluer. Pour les participants, le rôle des cadres de proximité, attendu à la fois par les agents et la hiérarchie, est de redonner du sens au travail, d'en définir les priorités. Avec les changements législatifs, techniques et organisationnels qui s'enchainent continuellement, ces cadres ont pour mission d'adapter le travail dans les services à coup de réorganisations successives des effectifs et des moyens qui sont à leur disposition, tout en étant devenus les garants des conditions de vie au travail.

En fonction de leurs parcours professionnels, les cadres de proximité peuvent se sentir eux-mêmes plus ou moins perdus dans les transformations de leur fonction : ajout de nouvelles tâches, injonctions contradictoires, apparition de nouvelles prescriptions, augmentation des responsabilités, manque de reconnaissance et de soutien de la hiérarchie. Et inversement, ces transformations du métier influencent la construction de leur propre parcours. Le rapport au travail réel des agents et les relations à la hiérarchie en subissent des modifications. D'ailleurs, les cadres de proximité rencontrés s'estiment souvent isolés dans les services, là où auparavant la hiérarchie était plus proche.

Ces cadres ont de plus en plus de difficultés pour ajuster leur positionnement et leur mission, bien qu'ils aient très peu évoqué dans les EDD leurs propres conditions de vie au travail. Par ailleurs, nous avons vu que les responsabilités liées à leur rôle d'encadrement ne cessent d'augmenter, le dispositif EDD y contribuant également. Ainsi, les cadres de proximité se retrouvent dans des situations de travail de plus en plus contraintes et paradoxales : atteinte des objectifs de performance fixés au service, augmentation des objectifs de responsabilité personnelle et pécuniaire des chefs de service, renforcement de leurs responsabilités des conditions de vie au travail des agents qu'ils encadrent.

Dans ces espaces de dialogue, nous avons également fait le constat que l'activité des agents comme celle des cadres ne sont pas objet de discussion. Nous proposons, dans les chapitres suivants, d'étudier les parcours professionnels de cadres rencontrés puis d'analyser leur activité pour comprendre leur travail se transforme suite à la fusion et au pilotage par la performance, mais aussi pour remonter aux difficultés qu'ils rencontrent et aux ressources dont ils disposent afin de saisir leur positionnement, à un moment donné de leur parcours.

## Chapitre 6 – Les parcours professionnels à l'épreuve des changements organisationnels

Ce deuxième chapitre empirique est consacré à la présentation de la diversité des parcours professionnels des cadres de proximité dans une administration publique. Notre intérêt est de comprendre comment ces parcours, faits de continuités et de ruptures, choisies ou subies par ces cadres, peuvent être ressources ou contraintes dans la réalisation de l'activité d'encadrement.

Les chapitres précédents ont montré que dans la Fonction Publique, faire carrière correspond à une progression verticale normée dans la ligne hiérarchique, sans mettre l'accent sur les événements et leurs impacts rencontrés au fil des parcours. Le fait que la DGFIP ne tienne pas d'historique des carrières de ses cadres, ni même de recensement des données sur leurs parcours professionnels (cf. Chapitre 4) semble aller dans le sens d'un parcours sans « encombre ». Pourtant, lorsque l'on cherche à comprendre l'activité d'encadrement de proximité inscrite dans les parcours professionnels, et comment cette activité se transforme au fil de l'expérience, les parcours prennent des dimensions plus complexes où sont notamment associées les évolutions de l'organisation du travail et celles de la Fonction Publique.

L'objectif de ce chapitre est de mettre en évidence la diversité des parcours par une interrogation rétrospective des parcours. Les parcours sont entendus à la fois comme succession d'emplois et de fonctions, et comme accroissement du temps vécu en tenant compte du rôle de l'expérience. Pour analyser les parcours des cadres de proximité, nous avons reconstitué, à partir d'entretiens les parcours de 27 cadres, issus de quatre départements et trois types de service.

Après avoir présenté l'évolution de l'ensemble des cadres A encadrants au sens de l'administration étudiée (§1) puis la méthodologie déployée dans ces quatre départements (§2), l'analyse est développée en deux parties : la caractérisation des différents parcours des 27 cadres rencontrés (§3) et les enjeux de leurs parcours de travail pour l'activité (§4).

## 1. Faire carrière à la DGFIP : l'évolution des cadres A

Pour mieux comprendre les enjeux des parcours des cadres au regard de leur activité, nous proposons d'abord d'appréhender les parcours professionnels définis par l'administration, alors que la fusion vient questionner les règles de gestion jusqu'alors établies.

### 1.1. Grade et emploi comptable : une progression continue et linéaire

Suite à la fusion, les grades de catégorie A de la DGFIP ont été refondus pour se diviser en trois niveaux (cf. écritures noires sur la Figure 7) :

1. Grade d'inspecteur des finances publiques ;
2. Grades d'inspecteur principal des finances publiques et d'inspecteur divisionnaire des finances publiques de classe normale ;
3. Grades d'inspecteur divisionnaire des finances publiques hors classe et d'administrateur des finances publiques adjoint.

Quel que soit le grade, les cadres A ont la possibilité de travailler dans des services déconcentrés pour le niveau de proximité, au sein d'une direction régionale DRFiP ou départementale DDFiP pour le niveau local, ou de l'administration centrale pour le niveau central. Après avoir atteint le grade 3 d'inspecteur divisionnaire Hors Classe, le cadre A peut évoluer en cadre A+ dans le corps des administrateurs généraux des finances publiques (cf. écritures rouges de la Figure 7). Au sens de la DGFIP, le parcours professionnel semble donc correspondre exclusivement à une progression verticale et continue.

Des emplois de chefs de service comptables (cf. cadre vert de la Figure 7), c'est-à-dire comptable public, peuvent être attribués par détachement, à l'ensemble des cadres A. La taille du service géré, de la cinquième catégorie (la plus petite) à la première (la plus grande) en termes de personnels et d'enjeux des services, dépend des parcours des cadres. Un cadre encadrant en début de carrière se verra plutôt attribuer un service de cinquième catégorie, puis évoluera au fur et à mesure de son parcours vers des services plus importants. Pourtant, nous verrons par la suite que les cadres ne choisissent pas toujours cette voie de carrière tracée par l'administration, pouvant privilégier d'autres critères au cours de leurs parcours. Nous verrons aussi que ces changements de trajectoires peuvent être considérés comme des marges de manœuvre par certains cadres encadrants, qui vont alors les utiliser différemment.

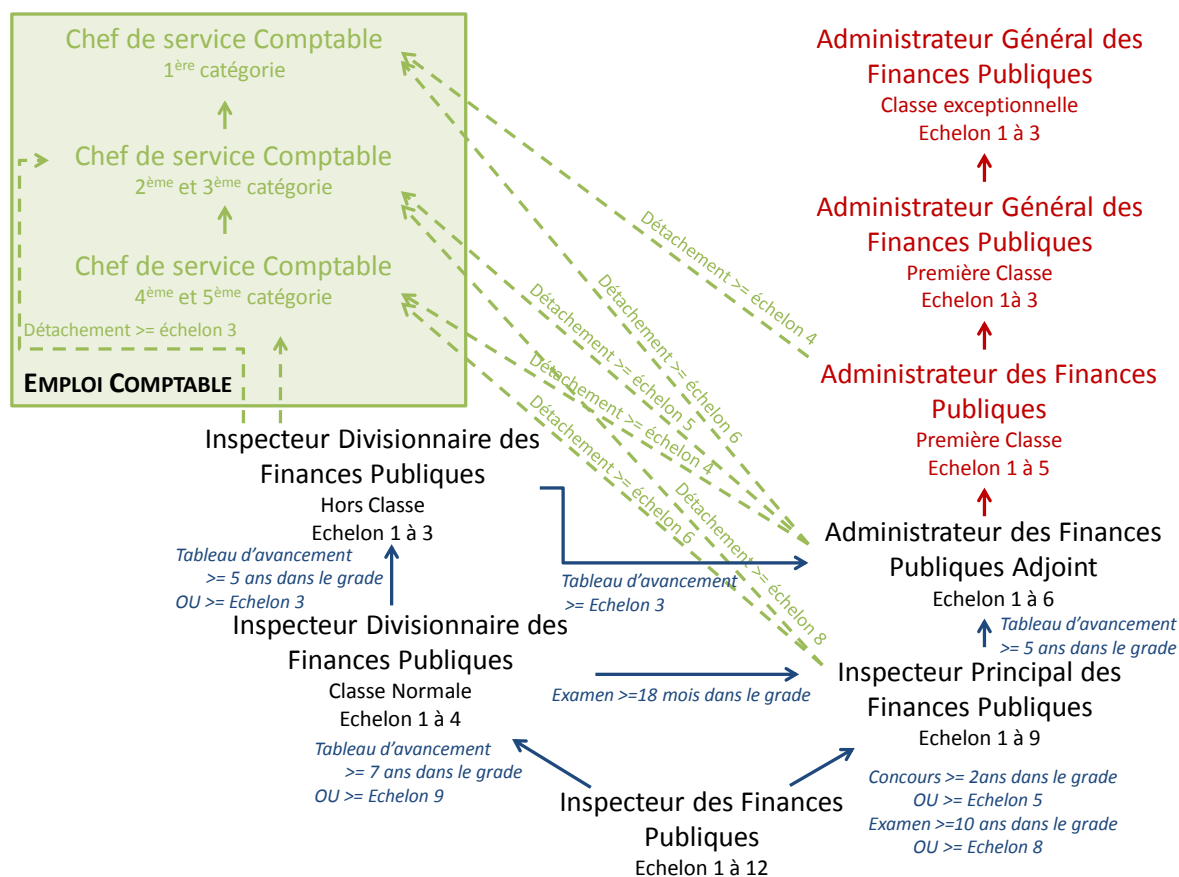


Figure 7 : Parcours prescrit à la DGFIP, en lien avec les emplois de chef de service comptable

## 1.2. Des marges de manœuvre possibles mais limitées pour d'autres progressions

Après la fusion, la carrière des cadres A, qui avait jusque-là une progression prévue linéaire, a beaucoup évolué. Pour la Cour des Comptes (2011), la fusion de la DGFIP offre un avenir intéressant pour les cadres et agents de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) en consolidant leur rôle et leur mission, tout comme pour l'encadrement de la Direction Générale des Impôts (DGI). Bien que les cadres de la DGI aient pu se sentir dévalorisés vis-à-vis du corps dit plus prestigieux des Trésoriers-Payeurs-Général de la DGCP, l'effet de taille joue à leur profit. La DGI avait en effet plus de cadres intermédiaires et les comptables espéraient une meilleure reconnaissance de leur rôle, avec notamment un alignement des rémunérations entre les deux anciennes filières, un accroissement du nombre de postes comptables ouverts et une diversification des possibilités de carrières. Ces craintes et espoirs des cadres issus des deux anciennes filières témoignent plus généralement d'un sentiment de manque de reconnaissance suite aux modifications apportées par la fusion.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011, un espace professionnel unifié est entré en vigueur. Ayant pour premier but de fusionner les statuts particuliers des personnels ex-DGCP et ex-DGI, ce cadre réglementaire a ensuite été complété par un ensemble de règles de gestion unifiées portant sur les dispositifs de mutations et de première affectation, sur les modalités de recrutement et d'avancement, et sur la formation commune. Un concours fusionné de la DGFIP a vu le jour en 2012, et le passage d'une filière à l'autre est ainsi facilité.

Cela se traduit, au niveau des cadres de proximité issus d'une sphère, par leurs affectations sur des postes comptables de l'autre sphère grâce au dispositif Ecluse dès 2011, qui a été reconduit jusqu'à l'ouverture complète en 2015. Cette bifurcation n'est choisie pour l'instant que par un pourcentage infime des cadres A ayant la possibilité de changer de filière. Ce dispositif a permis à 10 cadres (dont l'un a été rencontré en entretien) sur 32 371 cadres A en 2012 puis 42 sur 32 586 cadres A en 2013, d'être affectés sur des postes comptables de l'autre ex-filière. Selon les cadres rencontrés lors de nos différentes investigations, les cultures de gestion de ces deux anciennes filières sont différentes : l'une est caractérisée par un univers plutôt formel alors que l'autre est dans un univers plutôt adaptatif. Le rapport à l'indicateur, la relation avec les agents, la relation à la direction et la responsabilisation des cadres A diffèrent en tous points (cf. Tableau 12).

	Filière Gestion Publique	Filière fiscale
Rapport à l'indicateur	Il faut atteindre l'indicateur voire le dépasser.	L'indicateur reste une indication globale.
Relation avec l'agent	Vouvoiement des agents.	Tutoiement des agents.
Relation à la direction	Présence de dialogue de gestion.	Absence de réunion formelle pour discuter des résultats.
Responsabilisation du cadre A	Un inspecteur a la possibilité d'être chef de service.	Un inspecteur ne peut être qu'adjoint d'un service.

Tableau 12 : Différences de rapport au pilotage et à l'équipe entre les deux ex-filières

Alors que la fusion a pour but d'unifier les statuts et les règles de gestion vers une voie unique pour l'évolution des cadres A, elle laisse au contraire entrevoir des possibilités de bifurcations dans les parcours des cadres de proximité. Néanmoins, les deux mondes de travail très différents sont des obstacles pour les cadres, d'autant plus que l'identité professionnelle dans chaque ancienneté filière reste forte : les rapports au pilotage, à la mission d'encadrement et aux personnes ne sont pas les mêmes. La diversité des profils suppose des expériences d'encadrement plurielles.

## 2. Méthodes

Suite à la fusion, nous avons vu que les parcours des cadres encadrants dans l'administration sont amenés à évoluer vers plus de diversité. Nous nous intéressons ici plus particulièrement aux parcours des 27 cadres de proximité rencontrés lors de nos différentes investigations. Notre but n'étant pas l'exhaustivité statistique, nous avons ainsi créé une méthodologie de recueil d'informations sur les parcours des cadres, plutôt que de partir des données statistiques incomplètes de l'administration étudiée.

### 2.1. Recueils de données par entretien de reconstitution des parcours

#### 2.1.1. Objectif général des entretiens

Les entretiens ont comme objectif de reconstituer les parcours professionnels de cadres de proximité, en faisant le lien avec les transformations de la Fonction Publique et de l'organisation du travail.

Nous avons ainsi reconstitué les parcours de 27 cadres de proximité rencontrés (cf. Figure 8) :

- 13 ont été vu lors d'entretiens ;
- 14 ont été rencontrés lors des observations de l'activité et des auto-confrontations.

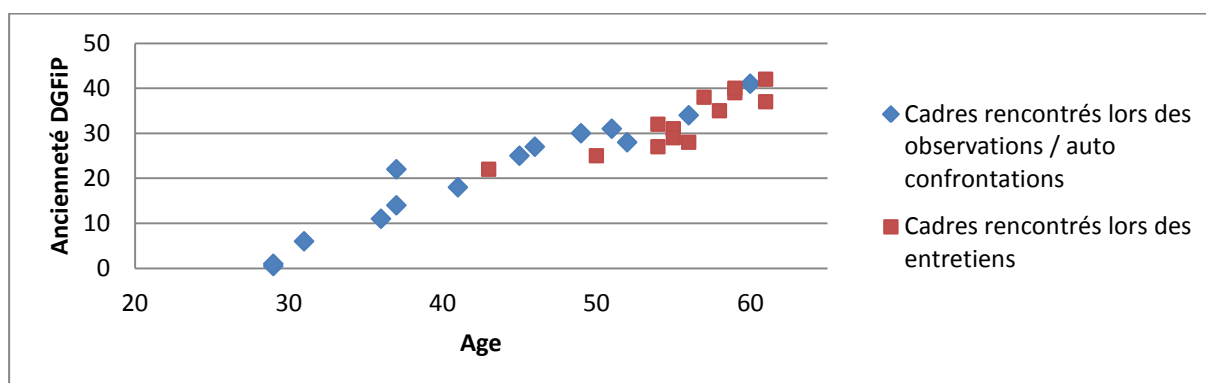


Figure 8 : Age en fonction de l'ancienneté à la DGFiP (n=27)

#### 2.1.2. Choix des participants

Pour saisir la diversité des parcours des cadres de proximité, nous avons sélectionné les cadres de notre échantillon selon les critères suivants : avancement de carrière, âge, sexe, ancienneté dans le service, dans l'administration et dans la fonction de cadre encadrant, taille de service.

Ces critères expliquent la présence de points sur l'ensemble du graphique de la Figure 8 et la distribution équilibrée des âges de la Figure 9. Les fonctionnaires entrant à la DGFIP, relativement tardivement (aux alentours de 30 ans) font ensuite toute leur carrière dans cette même administration, ce qui explique la forme de droite que prend l'ensemble des points de la Figure 8.

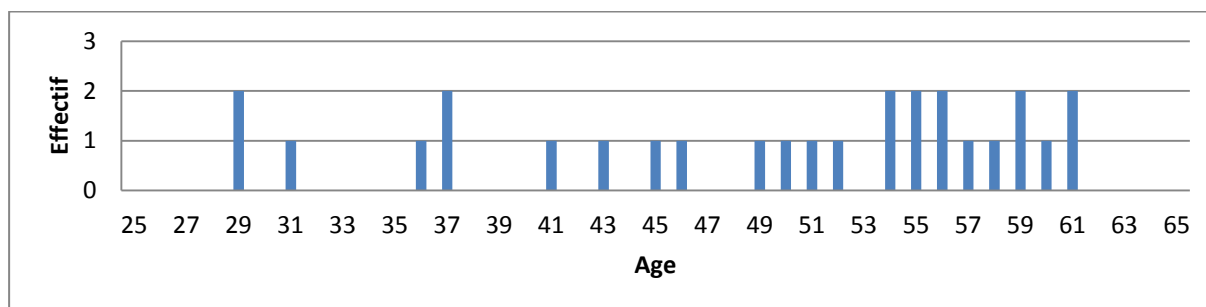


Figure 9 : Distribution des âges (n=27)

Ces cadres de proximité sont issus de quatre départements et de trois types de service (cf. Chapitre 4), excepté un chef d'un service de production en direction locale (cf. Tableau 13) :

- 8 cadres dans une direction départementale de petite taille (DO) ;
- 7 cadres dans une direction départementale de petite taille (DE) ;
- 6 cadres dans une direction régionale de très grande taille (RO) ;
- 6 cadres dans une direction régionale de taille moyenne (RE).

	DDFiP (petite taille)		DRFiP (grande taille)		Total
	DO <sup>16</sup>	DE <sup>17</sup>	RO <sup>18</sup>	RE <sup>19</sup>	
<b>SIE</b>	1	1	1	2	5
<b>SIP</b>	1	1	2	1	5
<b>SIE / SIP</b>	1	1	0	1	3
<b>Trésorerie</b>	4	4	2	1	11
<b>Paierie</b>	1	0	0	1	2
<b>Direction locale</b>	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	8	7	6	6	27

Tableau 13 : Répartition des cadres selon la taille des départements et le type de service

<sup>16</sup> DO : cadres de proximité dans un département en direction **D**épartementale rencontrés en **O**bservations.

<sup>17</sup> DE : cadres de proximité dans un département en direction **D**épartementale rencontrés en **E**ntretiens.

<sup>18</sup> RO : cadres de proximité dans un département en direction **R**égionale rencontrés en **O**bservations.

<sup>19</sup> RE : cadres de proximité dans un département en direction **R**égionale rencontrés en **E**ntretiens.

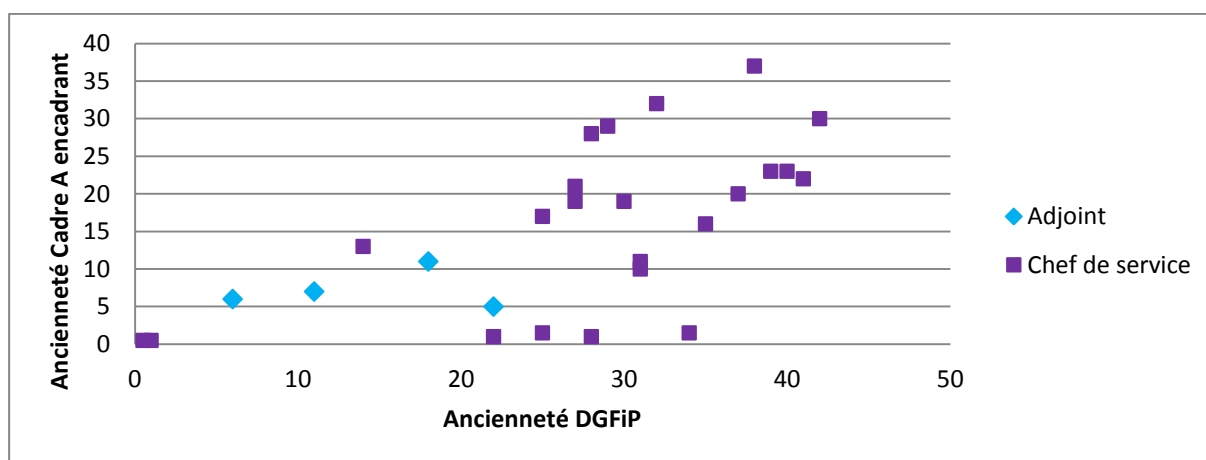
### 2.1.3. Organisation des entretiens

Les données ont été recueillies par entretien en 2012 et 2013. Ces entretiens semi-directifs ont eu lieu sur le poste de travail des cadres de proximité. Ils ont porté sur leur formation initiale, leur évolution dans les grades et leur succession de postes depuis le début de leurs parcours, encadrants ou non, dans l'administration étudiée jusqu'à leur poste actuel. Pour chacun de ces postes, nous avons relevé le type de service, le nombre d'agents dans le service et la fonction des cadres. Nous avons également questionné ces cadres sur ce qu'ils considèrent être comme ressources au fil de leur parcours, ainsi que les difficultés rencontrées. Ceci nous a permis de dresser un panorama des cadres participants à notre recherche.

## 2.2. Qui sont les cadres participant à cette recherche ?

### 2.2.1. Des chefs de service et des adjoints

Selon la Figure 10, les cadres rencontrés dans leur majorité (23 sur 27) sont chefs de service assumant une fonction de comptable public qui, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2, engage des responsabilités pécuniaire et personnelle. Les quatre autres cadres sont adjoints à des chefs de services qui ne faisaient pas partie de notre recherche puisque nous n'avons pas suivi de binôme adjoint / chef de service. Les adjoints rencontrés ont une ancienneté, à la DGFIP et comme cadres encadrants, moins élevée que celle des chefs de service de notre échantillon. Ces cadres adjoints sont amenés à évoluer au fil de leurs parcours vers la fonction de chef de service. Ainsi, occuper un poste d'adjoint est considéré par les cadres rencontrés comme une clé, un tremplin pour l'évolution de leur carrière.





### 2.2.2. Des hommes et des femmes

Douze des 27 cadres, soit 10 chefs de service, sont des femmes avec une majorité d'entre elles en début ou fin de carrière : parmi celles-ci 5 ont moins de 15 ans, 5 ont plus de 30 ans d'ancienneté à la DGFIP (cf. Figure 11)<sup>20</sup>. Quant aux hommes (15 sur 27), ils ont tous une ancienneté à la DGFIP supérieure à 15 ans, mais leur ancienneté en tant que cadre A encadrant varie entre 1 an et 28 ans.

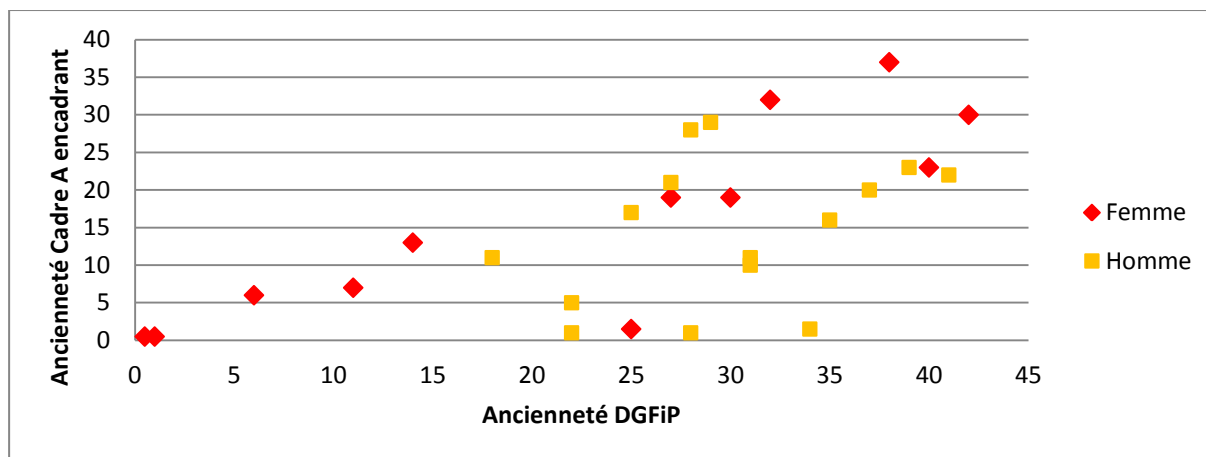


Figure 11 : Sexe des cadres (n=27)

### 2.2.3. Devenus cadres de proximité par concours externe ou promotion interne

Quinze des 27 cadres, soit 12 chefs de service et 3 adjoints, sont devenus cadres A par concours externe, alors que les 12 autres sont issus de la promotion interne (cf. Figure 12). Sur ces 15 cadres ayant passé le concours externe, 9 sont des femmes, alors que seulement 3 femmes ont progressé vers la fonction de cadre A par le concours interne. A l'inverse, les cadres masculins de notre échantillon (9 sur 12) ont plutôt évolué par la promotion interne. Les cadres de proximité issus de la promotion interne ont eu l'occasion au cours de leurs parcours d'exercer, plus ou moins longtemps, les missions des équipes qu'ils encadrent maintenant, à la différence des cadres issus du concours externe qui ne connaissent pas forcément les métiers présents dans les services qu'ils encadrent.

<sup>20</sup> Lors de l'étude en 2013, la population féminine des cadres A (48%) est moins importante que celles des catégories B (64%) et C (67%). Ces chiffres ont été calculés à partir du rapport d'activité de la DGFIP en 2013.

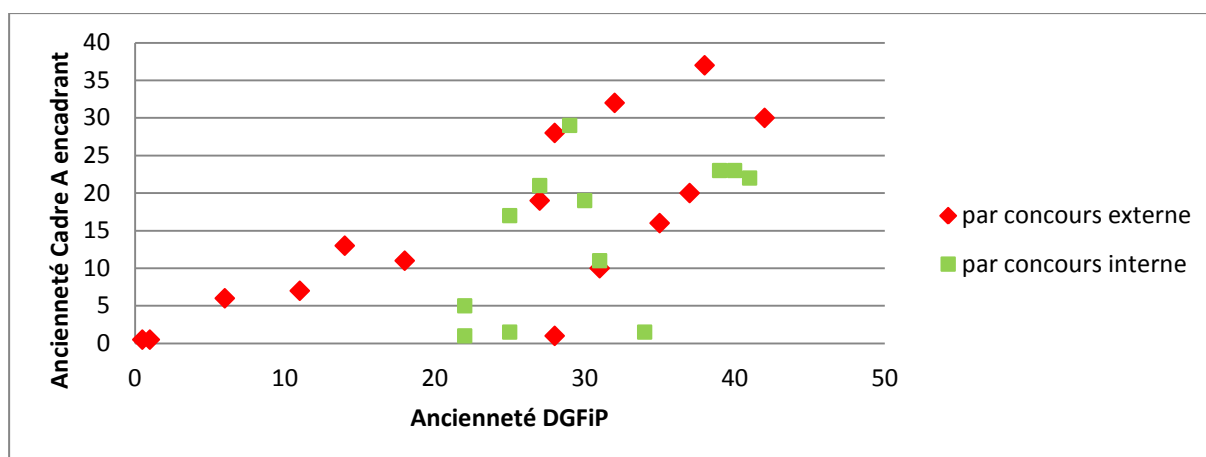


Figure 12 : Accès à la catégorie A (n=27)

#### 2.2.4. Dans trois types de services

Selon la Figure 13, 22 des 23 chefs de service (sur les 27 cadres rencontrés) sont à la tête de services de proximité. Ces services sont à distance géographique des directions locales, exceptée le chef de service pilotant un service de production d'une direction locale (identifié sur la Figure 13 par une flèche) au sein-même de ses locaux.

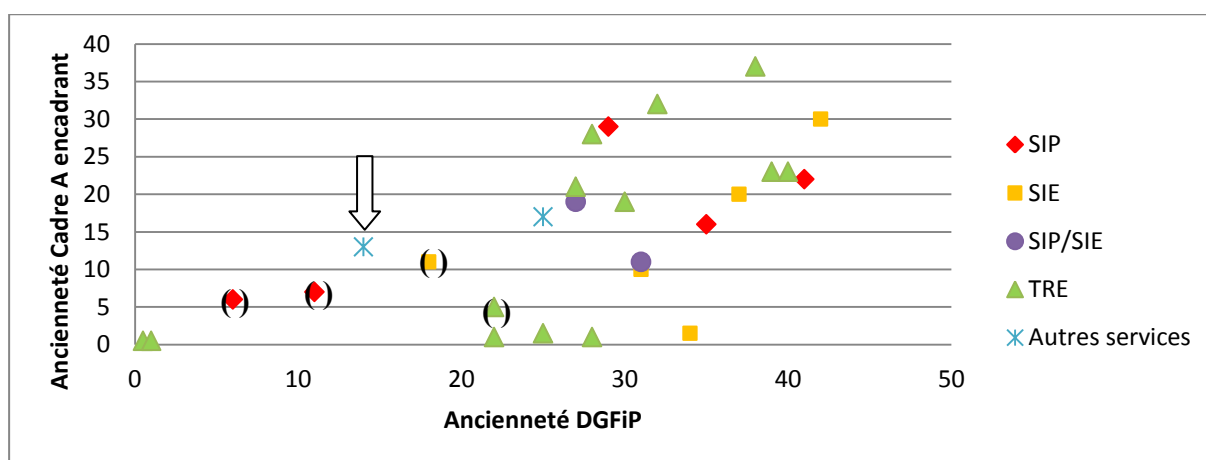


Figure 13 : Type de service encadré actuellement (n=27)

D'après la Figure 14, nous constatons que les chefs de service dont l'ancienneté DGFIP est la plus élevée sont en charge de SIP<sup>21</sup> et de SIE<sup>22</sup>, structures plus importantes en termes de personnel (de 20 à plus de 30 agents), alors que la répartition des trésoreries semble plus contrastée. Enfin, 3 des 4 adjoints (repérés sur les Figure 13 et Figure 14 par des parenthèses),

<sup>21</sup> SIP : Service d'Impôts des Particuliers

<sup>22</sup> SIE : Service d'Impôts des Entreprises

quel que soit leurs parcours, se trouvent actuellement dans de grandes structures telles que SIP (2) et SIE (1), alors que le dernier se situe dans une trésorerie de taille importante.

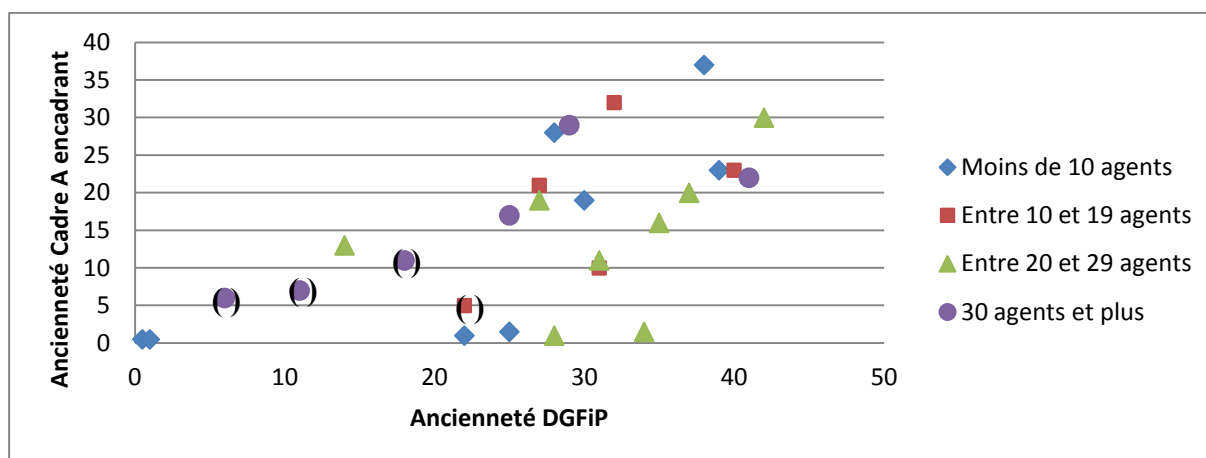


Figure 14 : Nombre d'agents encadrés dans le service actuel (n=27)

### 2.3. Une analyse quantitative et qualitative

Les données obtenues ont été traitées de manière qualitative et quantitative (cf. Annexe 6), en fonction de la succession des postes, du nombre de changements de départements au fil des parcours, du mode d'accession à la fonction de cadre encadrant et du nombre d'agents encadrés en lien avec le type de service encadré. Cette analyse nous a permis de distinguer trois types de parcours professionnels qui seront présentés par la suite.

### 3. Cadres de proximité : une fonction, des parcours

Derrière la fonction de cadre de proximité, nos résultats montrent qu'il existe une grande diversité de parcours. Certains cadres ont une expertise de la technicité des métiers qu'ils encadrent, une connaissance du travail effectué en direction locale, des attentes des usagers et des ordonnateurs, alors que d'autres n'en ont presque aucune connaissance. Certains ont l'expérience des gros services, d'autres ne l'ont pas. Certains ont exercé très tôt des responsabilités hiérarchiques, d'autres plus tard. Ces éléments nous ont permis de distinguer trois types de parcours :

- les *Cadres encadrants directs* dès le début de leurs parcours (en vert) : ils prennent des fonctions d'encadrement dès leur entrée dans l'administration qu'ils assument ensuite tout au long de leurs parcours. C'est pourquoi ils se positionnent sur une droite où l'ancienneté DGFIP est égale à celle de cadre encadrant.
- les *Cadres devenus encadrants* après quelques années passées dans l'administration (en violet) : ils accèdent aux fonctions d'encadrement par promotion. L'ellipse ainsi formée est parallèle à la droite que forme les *Cadres encadrants directs*.
- les *Cadres anciens, novices en encadrement* après avoir passé plus de 20 ans dans l'administration (en orange) : ils sont novices en encadrement au moment de l'étude.

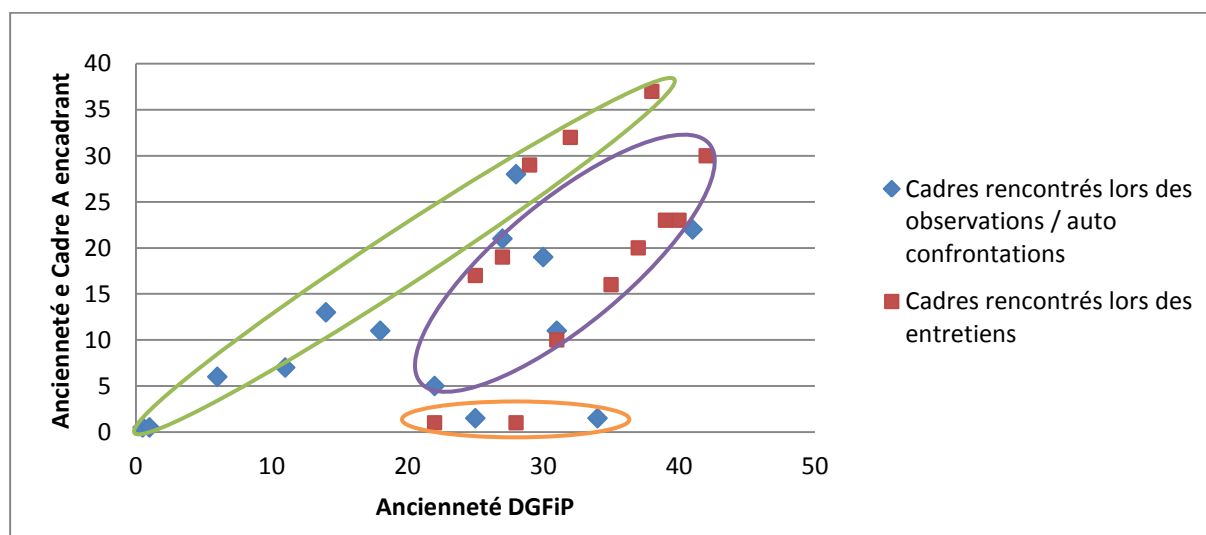


Figure 15 : Ancienneté DGFIP en fonction de l'ancienneté comme Cadre A encadrant (n=27)

Ayant pris les responsabilités d'encadrement à différents moments de leurs parcours, les cadres issus de ces trois types de parcours ont un rapport différent à l'encadrement, qui varie également en fonction de l'âge des cadres et de la taille des services.

### 3.1. Les Cadres encadrants directs, dès le début de parcours

Huit des 27 cadres ont un parcours de type *Cadre encadrant direct* (cf. Figure 16). Nous caractérisons ce parcours par une ancienneté comme Cadre A encadrant égale à celle à la DGFIP. Ces cadres ont accédé à la catégorie A par concours externe, excepté un seul qui a passé un concours interne après quelques mois en tant que contrôleur (catégorie B) dans cette administration.

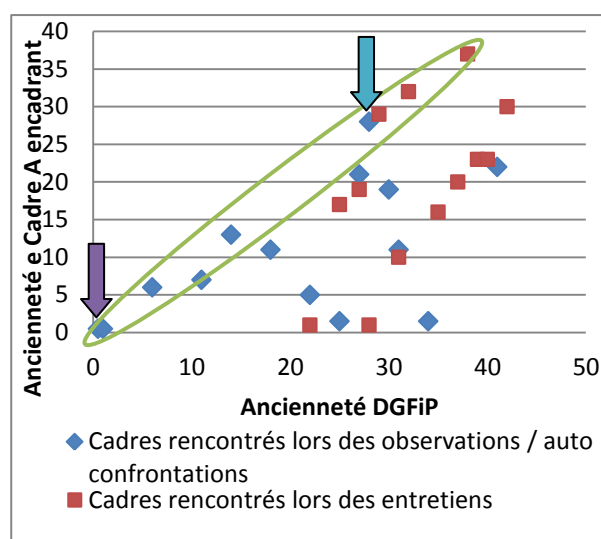


Figure 16 : *Cadres encadrants directs* (8 sur 27)

En début de parcours, on y retrouve des chefs de service (2 sur 8) de moins de 30 ans sur leur première prise de fonction, dans des services de très petites tailles : trésoreries mixtes de 2 ou 3 agents. C'est le cas d'Amélie<sup>23</sup> (flèche violette sur la Figure 16), grade 1 d'inspecteur, c'est-à-dire, comme nous l'avons vu dans le paragraphe 1.1, le niveau le plus bas dans l'échelle des cadres A encadrants. Elle dit avoir « *choisi ce service par défaut* » en fonction de son classement en sortie d'école, et aurait préféré un poste d'adjoint qui ne porte pas la responsabilité pécuniaire et personnelle. Isolée dans le service dont elle a la charge, elle peut cependant compter sur l'expérience des deux agents composant son équipe qui ont plus de trente ans d'ancienneté dans ce service. Ici, le lien qu'Amélie tisse avec les agents de son équipe montre que l'activité d'encadrement n'est pas une activité solitaire en pointant la dimension collective du métier.

Amélie, moins de 30 ans, Inspecteur

Chef de service depuis 6 mois en Trésorerie (2 agents), depuis 6 mois à la DGFIP

A travaillé 2 ans dans la gestion d'une maison de retraite.

**2011** : Concours externe Inspecteur.

**2012** : Chef de service, Trésorerie, département DO.

Un jeune adjoint sorti d'école il y a 5 ans fait également partie de cette catégorie. A la différence des jeunes chefs de service, ces jeunes adjoints se positionnent en général sur des services de type SIP ou SIE de taille beaucoup plus importante (de plus de 30 agents), où ils ne sont pas les seuls cadres présents au sein du service. Ils peuvent compter sur les

<sup>23</sup> Pour assurer l'anonymat des cadres participants à la recherche, tous les prénoms sont fictifs.

connaissances techniques et managériales de leurs collègues cadres voire des agents pour les aider, en cas de difficultés.

Les parcours de ces *Cadres encadrants directs* se diversifient ensuite en termes de type de services et de nombre de personnes encadrées, laissant supposer l'acquisition d'expériences plus ou moins variées selon les cadres : un à la tête d'un SIP de plus de 30 agents ; un chef de service en direction locale encadrant 23 agents ; et trois en trésoreries de plus de 10 agents, ce qui correspond à des structures de taille très importante pour ce type de service.

Armand (flèche bleue sur la Figure 16), grade 2, fait partie de ces trois derniers : il est chef de service depuis 1985. Toujours resté dans le même type de service, il a évolué peu à peu vers des structures de taille plus élevée en restant en moyenne un peu plus de 7 ans par poste, ce qui est long puisqu'un cadre change de poste tous les 2 ou 3 ans selon la DGFIP. Armand admet avoir privilégié sa vie privée à son ambition professionnelle pour expliquer ce temps important passé par service. Il insiste aussi sur sa volonté de voir dans le temps les changements qu'il met en place, notamment lorsqu'il a réorganisé entièrement les locaux de son service. Selon lui, il y a nécessité de stabilité du responsable pour l'équipe encadrée. Nous notons dans son parcours une parenthèse de 10 ans en détachement, ce qui lui a permis, selon lui, d'acquérir des compétences particulières dans le domaine portuaire. Bien que cette expertise technique ne lui soit pas quotidiennement utile dans ses actuelles fonctions de chef de service, il reste toujours une ressource pour ses collègues lorsqu'ils ont besoin d'une aide spécifique.

---

Armand, entre 50 et 54 ans, Inspecteur Divisionnaire

Chef de service depuis 5 ans en Trésorerie (8 agents), depuis 28 ans à la DGFIP

---

**1984** : Concours externe Inspecteur.

**1985** : Chef de service, Trésorerie, département RO.

**1988** : Fondé de pouvoir en détachement dans un établissement public portuaire, département RO.

**1998** : Chef de service, Trésorerie, département RO.

**2008** : Chef de service, Trésorerie, département RO.

---

Nous constatons que ces cadres, en seconde partie de parcours, à l'image d'Armand, ont enchaîné au fil de leur parcours relativement peu de postes (3 ou 4) dans peu de départements différents (au maximum 2 changements), excepté un qui, actuellement sur son neuvième poste et quatrième département, pense déjà au suivant. A l'inverse des autres, celui-ci dit avoir besoin de changements régulièrement pour éviter la routine. C'est pour lui un moyen de se remettre continuellement en question en acceptant de « *nouveaux challenges* ».

En début, milieu ou fin de parcours, les *Cadres encadrants directs* ont toujours encadré des équipes sans avoir à réaliser le travail de celles-ci. Les cadres rencontrés peuvent connaître ce travail sans jamais avoir eu à le faire officiellement dans leur parcours, ou au contraire n'en avoir aucune connaissance. Ainsi, le fait d'être encadrant depuis le début de carrière ne dit rien à propos des connaissances de ces cadres sur les métiers exercés dans les services qu'ils encadrent.

### 3.2. Les *Cadres devenus encadrants*, après quelques années dans l'administration

Quinze des 27 cadres rencontrés ont un parcours de type *Cadre devenu encadrant* (cf. Figure 17), définis par une ancienneté inférieure comme Cadre A encadrant à l'ancienneté à la DGFIP. Ces cadres avaient au maximum un parcours de 20 ans dans cette administration avant d'assumer des fonctions d'encadrement.

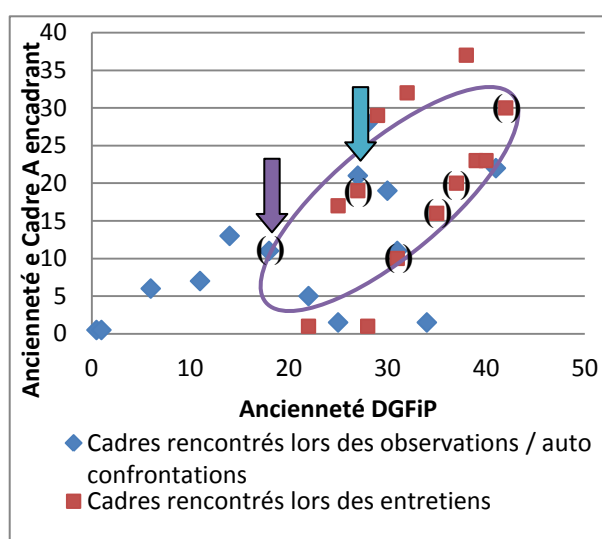


Figure 17 : *Cadres devenus encadrants* (15 sur 27)

On peut introduire ici une autre distinction, entre les cadres (repérés sur la Figure 18 par des parenthèses) qui ont toujours été cadres A (6 sur 15), et ceux qui sont devenus cadres A par concours interne (9 sur 15).

Dans cette partie de notre échantillon, les six cadres ayant toujours été cadres A, après des fonctions souvent très techniques, pilotent des services SIE ou SIP de taille importante (de 20-29 agents à plus de 30 agents), comme Bertrand (flèche violette sur la Figure 17), qui après des postes techniques et managériaux en direction locale, a rejoint l'un des plus gros SIE de France comme première affectation. Bien qu'ayant évolué dans des postes techniques, Bertrand ne connaît pas les métiers qu'il encadre en SIE. Positionné comme adjoint, il considère d'ailleurs que son travail n'est pas de soutenir techniquement les équipes – ce que font les inspecteurs à la tête des unités dans ce service de grande taille – mais plutôt d'aider le chef de service dans sa mission de pilotage du service. Ainsi, en fonction des parcours, les

missions que se définissent les cadres varient en étant plus ou moins proches du mode de pilotage, plus ou moins proches du travail réalisé dans les équipes, et ce, indépendamment des types de parcours que nous avons défini.

---

Bertrand, entre 40 et 44 ans, Inspecteur Divisionnaire

Adjoint depuis 2 ans en SIE (45 agents), depuis 18 ans à la DGFIP

---

**1994** : Maîtrise de droit privé.

**1994-95** : Service militaire.

**09/1995** : Concours externe Inspecteur. Ecole à Clermont-Ferrand.

**1996** : Inspecteur, division stratégique à la direction départementale ZZ : suivi des indicateurs des services.

**1999** : Inspecteur, direction des vérifications des situations fiscales, département ZZ : suivi du contentieux des personnes à très haut revenus.

**2002** : Inspecteur, direction des résidents à l'étranger et des services généraux, département ZZ : adjoint du service GRH (15 Agents).

**2010** : Sélection IDiv.

**09/2011** : Première affectation, Adjoint au SIE, département RO.

---

Les neuf cadres provenant de la promotion interne ont des parcours qui semblent beaucoup plus variés. Tout d'abord, ils ont intégré l'administration à différents niveaux : auxiliaires en travail d'été, agents de saisie ou de recouvrement (catégorie C) ou contrôleurs (catégorie B), ce qui implique différentes connaissances sur les métiers qu'ils sont aujourd'hui amenés à encadrer en termes de technicité et de charge de travail. Ces cadres sont actuellement à la tête de services également très diversifiés : trésorerie mixte (2 sur 9), trésorerie hospitalière (1), paierie départementale (2), SIP (2), SIP/SIE (1) et CDIF (1). Par exemple, Benoît (flèche bleue de la Figure 17) est entré il y a 27 ans dans l'administration.

Benoît a gravi les échelons de l'agent de recouvrement (catégorie C) au chef de service (cadre A) actuellement de grade 3, le plus élevé. Il est passé à la fois par des métiers en direction locale et dans les services de proximité, ce qui lui donne une double compréhension des contraintes de chacune des parties. Par les compétences acquises au fur et à mesure de son parcours, il a aussi choisi de les transmettre en tant que formateur régional puis national. Au plan personnel, il est maire d'une commune et connaît ainsi les contraintes rencontrées par les ordonnateurs qui viennent dans son service. Ces diverses expériences enrichissent ainsi son parcours et il peut se reposer dessus pour réaliser son activité d'encadrement.



Benoît, entre 45 et 49 ans, Inspecteur Divisionnaire Hors Classe

Chef de service depuis 4 ans en Trésorerie (9 agents), depuis 27 ans à la DGFIP

**1/08/1985** : Agent, Trésorerie, département RO.

**1987** : Agent, direction départementale Lille RO.

**1/11/1988** : Concours interne Contrôleur.

**1988** : Contrôleur, Trésorerie, département RO.

**1990** : Concours interne Inspecteur. Ecole du Trésor.

**1/09/1991** : Adjoint de l'inspecteur principal de vérification, direction départementale DO.

**09/1993** : Chargé de formation professionnelle et chargé de communication du TPG à la direction départementale DO.

**1993-1998** : Formateur régional et interrégional.

**1999-2002** : Equipe nationale de la préparation à l'euro, donne des cours à l'école nationale, formation en tant que chargé de formation national.

**05/2002** : Service expertise économique de la direction départementale DO, avec mission d'aide aux entreprises en difficulté, analyse financière.

**09/2005** : Chef de service, Trésorerie, département RO.

**09/2008** : Chef de service, Trésorerie, département DO.

### 3.3. Les Cadres anciens, novices en encadrement, après plus de 20 ans dans l'administration

Quatre des 27 cadres ont un parcours de type *Cadre ancien novice en encadrement* (cf. Figure 18). Ce sont des cadres qui ont accédé aux fonctions d'encadrement après plus de 20 ans d'ancienneté à la DGFIP. Ces cadres étant restés longtemps dans l'administration avant de devenir encadrants, ils ont au maximum deux ans d'ancienneté dans ces nouvelles fonctions.

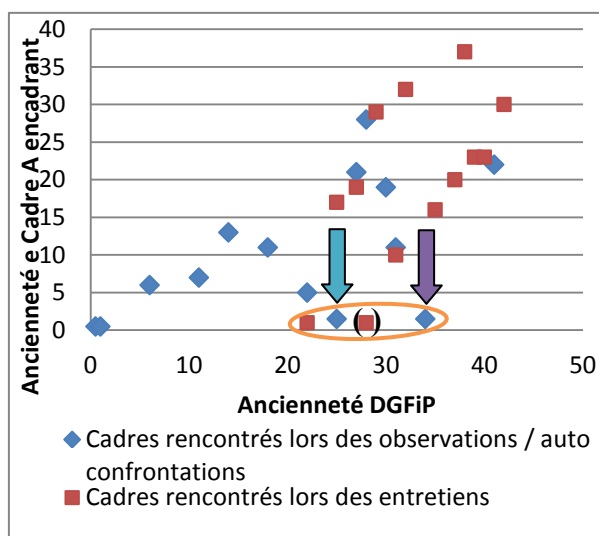


Figure 18 : *Cadre ancien novice en encadrement* (4 sur 27)

On peut y distinguer là aussi ceux (repérés sur la Figure 18 par des parenthèses) qui ont toujours été cadres A (1 sur 4) et ceux qui sont devenus cadres A par promotion interne (3 sur 4).

Charles (flèche violette sur la Figure 18) est cadre A depuis toujours : il est nommé chef de service de SIE de taille moyenne (entre 10 et 29 agents) dès sa première prise de fonction

d'encadrement. Pendant de longues années, il a évolué dans des fonctions d'expert en brigade de vérification puis en service d'audit, engrangeant au fur et à mesure de plus en plus de responsabilités techniques. Suite à sa promotion le faisant accéder au grade 2 d'inspecteur divisionnaire, il a dû trouver un poste correspondant à ce nouveau grade. Ne souhaitant pas changer de département pour des raisons familiales, il a choisi de devenir chef de service en SIE, métier qu'il ne connaissait absolument pas lors de son arrivée dans le service, que ce soit du point de vue de la technicité du métier ou des spécificités du service encadré. Il n'avait jusqu'alors jamais exercé de fonction de pilotage de service ni d'encadrement d'équipe. Dans ce cas, l'adjoint, bien que nommé en même temps que lui sur ce service, avait au contraire l'expérience d'avoir été chef de service en SIE d'une plus petite taille après un parcours d'agent qui a gravi les échelons dans ce type de service. Charles a pu se reposer sur cet adjoint pour apprendre le métier dans les SIE en se donnant pour objectif de comprendre le travail réalisé par ses équipes à court terme et de le soutenir à moyen terme. Le soutien auprès de l'adjoint pointe ici une autre dimension collective du métier d'encadrement.

---

Charles, plus de 55 ans, Inspecteur Divisionnaire

Chef de service depuis 1.5 ans au SIE (25 agents), depuis 34 ans à la DGFIP

---

Profil de contrôleur fiscal. Vérificateur.

**1993** : Inspecteur principal, brigade de vérification sur 2 postes.

**2004** : Inspecteur principal, service d'audit.

**01/01/2011** : Premier poste en SIE, département DO.

---

De l'autre côté, les trois agents C et B qui ont évolué vers la catégorie A puis des fonctions d'encadrement sont devenus chefs de petits services comme les trésoreries mixtes avec moins de 10 agents encadrés. C'est le cas de Claire (flèche bleue sur la Figure 18) devenue inspecteur, grade 1, il y a un peu plus d'un an, après avoir été agent de recouvrement (catégorie C) puis contrôlease (catégorie B) pendant 23 ans. Claire a accepté d'être à la tête d'une petite trésorerie mixte sur les conseils du directeur départemental local, mais aurait tout autant aimé être inspecteur dans un service de taille beaucoup plus importante. Selon elle, cela lui aurait permis d'avoir des fonctions d'encadrement, certes moindres qu'actuellement, sans en porter la responsabilité. Connaissant le métier des deux agents de son équipe, elle se positionne comme ressource si ceux-ci rencontrent des difficultés dans le travail et comme variable d'ajustement en réalisant elle-même le travail que les agents n'ont pas le temps de faire dans les délais impartis. Depuis plus de 20 ans dans le même département, elle sait également quelles sont les personnes ressources à contacter en cas de difficultés.

Claire, entre 45 et 49 ans, Inspecteur

Chef de service depuis 1.5 ans en Trésorerie (2 agents), depuis 25 ans à la DGFIP

**1986** : Agent de recouvrement, département YY.

**1991** : Concours interne Contrôleur.

**1991** : Contrôleur, département DO.

**1998** : Concours interne Contrôleur Principal.

1998 : Contrôleur Principal, département DO.

**2009** : Concours interne Inspecteur.

**2009-2010** : Ecole ENFiP.

**1/03/2011** : Premier poste, Chef de service, Trésorerie, département DO.

Nos trois types de parcours ont été construits en fonction du rapport à l'encadrement des cadres de proximité selon une dimension temporelle. Cette typologie ne permet cependant pas de définir les diverses connaissances que les cadres de proximité peuvent acquérir tout au long de leurs parcours. Les récits collectés sur les parcours des cadres ne se limitent pas à la restitution de leur enchaînement de fonctions. Les cadres rencontrés ajoutent en effet les enseignements qu'ils en ont tirés et l'expérience acquise à chaque étape. Ces étapes vont plus ou moins les préparer aux changements de la Fonction Publique et de l'organisation du travail, elles vont d'ailleurs plus ou moins les aider à s'y adapter. Le fait d'être encadrant depuis le début de sa carrière ne présage en rien de la connaissance des métiers des agents que peuvent avoir les cadres. Le fait de devenir encadrant plus tard dans le parcours ne dit rien non plus sur cette connaissance des métiers et des services encadrés. Par contre, la configuration des situations propres à chaque cadre et leurs choix personnels au fil de leurs parcours ont bien un impact sur l'expérience acquise. Par exemple, la règle informelle du changement de postes régulier n'est pas toujours respectée, les cadres ayant d'autres préoccupations telles que leur vie privée ou l'intérêt de voir les conséquences de leur activité au sein de leurs services, ce qui nécessite un temps long dans un service. Nous avons vu également que la dimension collective du métier est importante. Dans certaines situations, les cadres peuvent identifier des personnes expérimentées par les agents apportant leur aide ou les adjoints pour leur soutien technique.

Ainsi, en fonction de ces différentes configurations, les rapports que les cadres de proximité ont avec le pilotage, le travail réalisé par les équipes et la définition de leur propre mission varient. C'est pourquoi nous nous intéresserons dans le chapitre suivant à ces rapports dans la réalisation de l'activité à un moment donné de leurs parcours.

## 4. Le parcours comme contribuant à « équiper » les cadres

Nous mettons maintenant en avant les éléments que les cadres ont mentionnés lors de leurs récits sur leurs propres parcours professionnels. Ils estiment que ces éléments participent à les outiller pour faire face à la fois aux transformations de l'activité des cadres au fil de leurs expériences et aux transformations liées aux changements de la Fonction Publique et de l'organisation du travail. Ces dernières ont des conséquences sur les parcours et l'activité d'encadrement.

### 4.1. Le parcours comme occasion d'apprentissage

Certains parcours aux enchainements de postes et de fonctions avec les responsabilités associées « équiper » les cadres pour la réalisation de leur activité actuelle et future. Nous présentons ci-dessous les caractéristiques que les cadres ont fait ressortir, lors des entretiens, comme ressources ou difficultés dans leurs parcours.

#### 4.1.1. *Le choix de la diversité*

Le parcours est considéré par une partie des cadres de proximité comme offrant des possibilités d'apprentissage avec des conséquences différentes dans le temps sur l'activité d'encadrement. Formés « *sur le tas* » au management la plupart du temps, ces cadres annoncent accorder plus d'importance aux expériences qu'aux formations suivies. Quelques-uns d'entre eux se disent dans une dynamique de carrière qui les pousse à postuler sur des services variés, voire à la recherche de prise de risques, pour « *optimiser leur évolution* ».

On y retrouve la majorité des *Cadres encadrant directs* ayant pris des responsabilités de chef de service dès leur sortie d'école malgré de potentielles faiblesses dues « *aux discordances entre la théorie apprise et la mise en pratique* » d'après le point de vue des jeunes cadres encadrants rencontrés. Il s'agit aussi des *Cadres devenus encadrants* par promotion interne qui acceptent de piloter des services couplés, tels que les SIP/SIE, considérés par tous les cadres rencontrés dans nos différentes études comme les plus difficiles à piloter, tant la technicité est variée, les publics accueillis diversifiés et les moyens très contraints. Ces paramètres compliquent le travail de ces cadres, qui ne tiennent d'ailleurs pas longtemps dans ce type de service.

#### **4.1.2. Opérer des ruptures**

D'autres cadres souhaitent plutôt remettre en cause les savoirs professionnels acquis jusqu'alors, en procédant à des ruptures au cours de leurs parcours : changement de type de service, changement de filière, détachement dans des établissements publics. C'est, comme nous l'avons vu, le cas d'Armand (cf. §3.1), détaché 10 ans comme fondé de pouvoir dans un établissement portuaire, mais aussi celui de Charles (cf. §3.3) qui est passé des services d'expertises de la direction locale au SIE. Un autre a, quant à lui, profité du dispositif Ecluse pour changer de filière et devenir chef de service en trésorerie après avoir « *fait le tour* », selon son expression, depuis des fonctions techniques de rédacteurs de notes au niveau de l'administration centrale jusqu'aux fonctions de ressources humaines puisqu'il a été successivement chargé du dialogue de gestion, du contrôle interne, de la qualité de service, etc. en direction locale. Bien que ces ruptures enrichissent les parcours sur le long terme, ces cadres avouent tous des difficultés lors de la prise de fonction.

#### **4.1.3. Etre formateur**

L'implication dans la formation est une autre occasion d'apprentissage en tant que formateur régional voire national comme nous l'avons vu avec Benoît (cf. §3.2). Celle-ci valorise plutôt les connaissances accumulées au fil des parcours. Si certains cadres mentionnent les apprentissages techniques comme des acquis de leurs parcours, d'autres font référence à l'apprentissage de la prise de distance avec le vécu professionnel, dans le sens « *apprendre à relativiser* ». Selon eux, une expérience riche et diversifiée donne l'assurance nécessaire pour se positionner sur le terrain du métier.

#### **4.1.4. Se créer un réseau**

La variété des parcours favorise aussi au fil des ans la construction d'un réseau horizontal de personnes « ressources » qui pourront être sollicitées en cas de doute sur un dossier technique ou d'échanges d'expériences. Les 27 cadres rencontrés évoquent tous le recours à ces réseaux, plus ou moins formels qui permettent d'échanger, de mutualiser des connaissances, des astuces construites au fil de la pratique. Outre le gain de temps qu'ils représentent, ces réseaux sont utiles pour faire face aux difficultés quotidiennes rencontrées dans les services.

## 4.2. La mobilité : choisir ou subir le changement ?

Sur les 27 cadres rencontrés, six d'entre eux sont sur leur premier service en tant que cadres de proximité : 2 jeunes *cadres encadrants directs*, 1 *cadre devenu encadrant* en assurant les fonctions d'adjoint, et 3 *cadres anciens novices en encadrement* (cf. Figure 19), tandis qu'à l'opposé quatre ont déjà enchaîné 5 postes et plus avec des fonctions d'encadrement. Deux de ces derniers étant très proches de la retraite, ils sont dans les derniers services encadrés de leur parcours de travail, alors que les deux autres peuvent encore poursuivre leurs parcours dans d'autres services.

En fonction de ces parcours, les cadres se positionnent face aux changements dans une posture soit de défi à relever, soit au contraire d'obstacles à affronter, les conséquences sur l'activité étant différentes. L'un d'eux (cf. §3.1), actuellement sur son neuvième service, dit avoir pour principe de choisir le changement, avec un fort attrait pour la nouveauté. Après 27 ans de fonction en tant que chef de service de trésorerie dans différents départements, il a choisi de relever le défi en changeant complètement pour encadrer un SIP : changement de métier, changement de taille de structure, « *je suis parti dans un service purement impôts, qui n'a plus rien à voir avec ce que je faisais auparavant mais qui me plaît aussi beaucoup. C'est l'avantage du ministère des Finances, de passer d'une fonction à l'autre* ». A l'inverse, l'autre cadre qui a enchaîné 7 services en étant toujours à la tête de trésoreries dans seulement deux départements frontaliers, trésoreries de taille de plus en plus conséquente au fil de son parcours, vit les changements d'une toute autre manière. Il ne les a pas souhaités et a été contraint à quitter 5 services pour cause de fermetures successives, conséquences des changements de l'administration avant même la fusion.

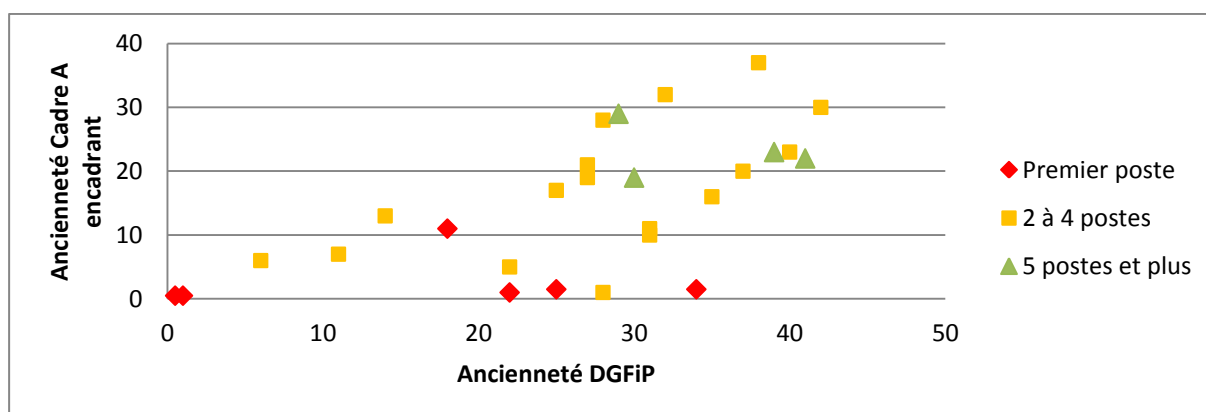


Figure 19 : Mobilité du cadre A encadrant (n=27)

En termes de mobilité inter-départements (cf. Figure 20), la majorité des cadres rencontrés a au moins changé une fois de département, excepté deux cadres (sur 27) : Armand (cf. §3.1) et Charles (cf. §3.3) qui ont choisi la mobilité intra départementale pour raisons familiales. Les attitudes de refus de la mobilité interrégionale sont adoptées au détriment de leur progression de carrière. En effet, nous constatons que 9 des 11 cadres qui ont connu le plus de changements de départements se trouvent actuellement à la tête d'un service de taille importante : SIP, SIE, Service en direction locale, Paierie, Trésorerie hospitalière. Cela signifie des enjeux et des responsabilités plus importantes pour ces cadres.

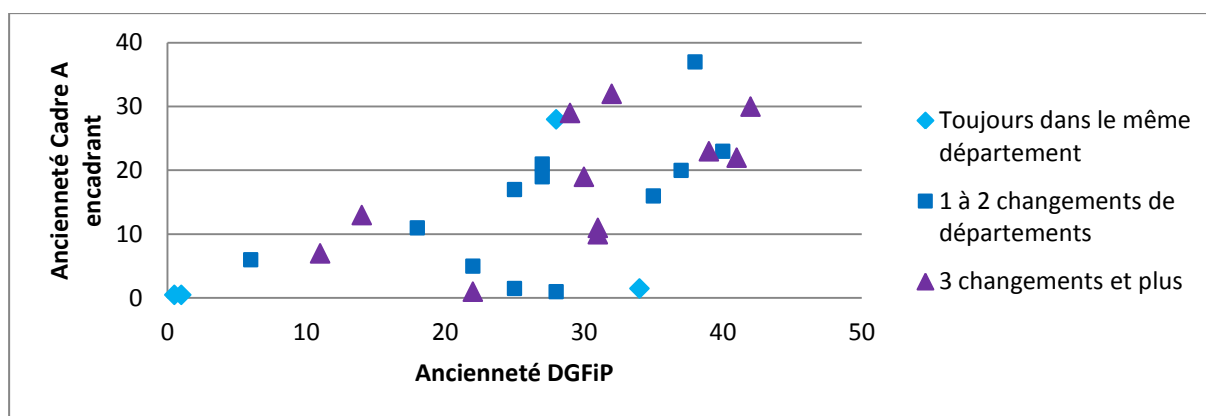


Figure 20 : Mobilité inter-département des cadres (n=27)

Soulignons que la mobilité n'empêche pas certains de ces parcours d'être concentrés dans une forte technicité, par exemple en gestion budgétaire, en ressources humaines, ou même en informatique. Nous avons évoqué le parcours de Charles, comme *cadre ancien novice en encadrement*, qui après 32 ans passé dans des fonctions d'expertises techniques, s'est réorienté vers celles de chef de service en SIE. Il en est de même pour les cadres qui, après des années en administration centrale ou dans les directions locales, choisissent de découvrir les services de proximité, quelles que soient leurs motivations. On retrouve ici le parcours de Bertrand (cf. §3.2), *cadre devenu encadrant*, qui est devenu adjoint en SIE après avoir été en poste dans trois services de la même direction départementale. Ces cadres avouent rencontrer des difficultés à leur passage dans les services déconcentrés après avoir été en direction, « surtout quand on n'a jamais encadré, ni approché la matière professionnelle sur laquelle on arrive » (Chef de service, SIE).

Ainsi, certains parcours sont considérés comme ressources par les cadres eux-mêmes notamment lorsque les cadres de proximité les ont construits dans une vision stratégique de l'apprentissage. Cette stratégie peut cependant être remise en cause au regard des ruptures

engendrées par les changements législatifs, techniques et organisationnels de la Fonction Publique qui ont transformé et transforment encore le métier d'encadrement de proximité. Alors que les fonctionnaires étaient auparavant supposés réfréner leur individualité au profit d'une posture neutre, les cadres, pour tenir leurs missions, puisent maintenant, selon nous, des ressources dans leurs propres parcours en mobilisant des compétences pouvant être à la marge des savoirs professionnels mais utiles à leurs pratiques professionnelles. Il est devenu indispensable, pour ces cadres, de reconstruire en permanence dans le présent l'expérience acquise dans le passé pour poursuivre leurs parcours dans le futur.

Ce chapitre a permis d'éclairer les relations qu'entretiennent les cadres de proximité au pilotage, aux métiers et à leurs missions par l'entrée des parcours professionnels. Nous avons vu que la configuration des situations propres à chaque cadre et leurs choix personnels au fil de leur parcours impactent l'expérience acquise, modifiant le positionnement des cadres. Nous poursuivons dans le chapitre suivant en centrant notre analyse sur l'activité des cadres de proximité, leurs difficultés et leurs ressources à un moment donné de leur parcours.



## Synthèse

Nos résultats illustrent la diversité des parcours professionnels des cadres de proximité rencontrés. En fonction de l'expérience acquise au fil de ces parcours, les cadres ont plus ou moins de ressources pour réaliser leur activité.

Au regard de la littérature mobilisée dans le Chapitre 3, l'administration étudiée, tout comme l'ensemble de la Fonction Publique, proposait il y a encore peu une voie unique de carrière pour les cadres A. Depuis la fusion, des bifurcations sont possibles dans les parcours mais sont aujourd'hui peu utilisées. Ainsi, le modèle de carrière linéaire et continu est remis en cause. Dans cette administration où le changement permanent est devenu une règle de conduite, les parcours des cadres connaissent de plus en plus de ruptures : fermeture de services, ajout de tâches, changement de type de service, changement de métier, changement de filière, etc. De plus, motivés par des objectifs différents, tous les cadres ne choisissent pas la progression verticale recommandée par la DGFIP. Certains disent privilégier plutôt la recherche de proximité au sein des services, nous verrons par la suite comment cette proximité se traduit au quotidien dans l'activité.

Nous mettons en avant trois types de parcours pour caractériser les cadres rencontrés : *Cadres encadrants directs*, *Cadres devenus encadrants*, *Cadres anciens novices en encadrement*. Cependant, cette typologie construite en fonction du rapport à l'encadrement des cadres de proximité ne présage pas des connaissances que ces cadres encadrants ont pu accumuler au fil de leurs parcours. Au sein de ces trois types de parcours, les cadres vont avoir plus ou moins, voire pas du tout, de connaissances sur les métiers et les services encadrés, sur les attentes des directions locales, sur les attentes des différents publics accueillis. Cela engendre des pratiques managériales différentes qui se positionnent entre un pilotage à distance par les chiffres et un encadrement par la proximité.

Cette analyse des parcours des cadres, dans un premier sens comme succession de fonctions, permet de poser l'hypothèse que l'expérience a un rôle dans le parcours de travail, ce que nous développerons dans les investigations suivantes. En effet, certains parcours sont plus ressources que d'autres dans la réalisation de l'activité d'encadrement de proximité en fonction des occasions d'apprentissage, des possibilités de développer des réseaux, de la mobilité des cadres.

## Chapitre 7 – La construction du couple proximités / distances pour faire face à la transformation de l'activité

Ce chapitre se focalise sur les enjeux de l'activité des cadres de proximité. Notre but est de comprendre, à un moment donné de leurs parcours, le rôle de l'expérience, les risques pour leur santé et celles des agents encadrés, ainsi que la construction de leurs parcours. Nous souhaitons saisir les difficultés et les ressources des cadres, en fonction de ces parcours, qui les font tenir ou non les missions au quotidien.

Même s'il n'existe qu'une dénomination de *Cadre encadrant* à la DGFIP (cf. Chapitre 2), sur le terrain chaque cadre fait face à une situation de travail particulière, par les métiers exercés dans les services et par la taille des équipes encadrées. Un service à 2 agents n'est pas géré de la même manière qu'un service à 35 agents. Les cadres n'y ont pas la même activité : dans le premier cas il leur est indispensable d'être technicien « *touche-à-tout* » proche du métier des agents de manière à assurer la réalisation des missions et des objectifs du service. Le second cas attend plutôt des managers qui s'appuient sur les compétences techniques des adjoints. Entre les deux cas, le curseur est placé sur une échelle variant entre technicité et management, en fonction des situations rencontrées. A des degrés divers selon ces configurations et avec les contraintes issues de la LOLF et de la RGPP explicitées précédemment, les cadres de proximité ont à maîtriser à la fois le terrain dans le sens des spécificités des services et la technicité des métiers, pour gérer au mieux le bon fonctionnement des services, en termes de pilotage des services, de soutien technique et de coordination des équipes.

Notre étude se base sur 20 entretiens réalisés tout au long de la chaîne hiérarchique autour du dialogue de gestion qui est la « feuille de route » annuelle des cadres de proximité, sur les observations de l'activité de 14 cadres de proximité dans deux départements, ainsi que sur les auto-confrontations de 10 de ces cadres aux traces de leur propre activité.

Après avoir exposé notre méthodologie de recherche (§1) et le prescrit du travail d'encadrement de proximité au travers du dialogue de gestion (§2), l'analyse est menée en deux temps pour caractériser : le positionnement des cadres au quotidien dans les services (§3), et la recherche de proximité pour résoudre les problèmes rencontrés (§4).

## 1. Méthodes

Pour saisir les enjeux de l'activité des cadres de proximité, nous nous intéressons plus particulièrement au rôle de l'expérience, acquise au fil des parcours, dans la réalisation de l'activité par une combinaison de recueils de données. Notre objectif est de comprendre comment ces cadres parviennent à tenir les missions, quelles sont les ressources à leur disposition et les difficultés qu'ils rencontrent.

### 1.1. Une combinaison de recueils de données

#### ***1.1.1. Etude des documents sur le dialogue de gestion de 2008 à 2014***

Comme l'administration étudiée a connu de nombreux changements du dispositif de pilotage par la performance depuis sa création en 2008, l'étude documentaire permet de comprendre les enjeux définis par les concepteurs du dialogue de gestion, ainsi que la traduction de ce dispositif aux différents niveaux hiérarchiques. Nous avons rassemblé instructions, circulaires, documents internes au niveau de l'administration centrale sur la période 2008-2014, ainsi que les documents relatifs à deux dialogues de gestion tenus en 2011 au niveau des cadres de proximité.

#### ***1.1.2. Entretiens avec les acteurs tout au long de la chaîne hiérarchique sur la note du 31 mai 2011 réformant le dialogue de gestion (2012)***

Pour comprendre la prescription du travail des cadres de proximité, les modifications récentes apportées au dialogue de gestion et leurs impacts sur l'activité d'encadrement de proximité, trois acteurs du bureau prescripteur et concepteur en administration centrale ont été rencontrés à deux reprises, février 2012 et novembre 2012, soit avant et après la mise en place effective du premier dialogue unifié (cf. Tableau 14).

Nous avons également mené 20 entretiens auprès des cadres du réseau dans les deux départements DE et RE de taille différente : 8 cadres intermédiaires en direction locale (cf. Tableau 14) et 12 cadres de proximité (cf. Figure 21). Ces derniers ont également participé aux entretiens de reconstitution des parcours (cf. Chapitre 6). Pour rappel, il s'agit de :

- 12 chefs de service ;
- 8 hommes, 4 femmes ;

- 8 devenus cadres encadrants par concours externe, 4 par promotion interne ;
- 3 en SIE, 2 en SIP, 1 en SIE/SIP, 4 en Trésorerie, 1 en Paierie, 1 en CDIF.

Cadres supérieurs	Administration centrale	
	Bureau Contrôle de gestion et Coordination	
Niveau central	Entretien collectif	
	Adjoint au chef de bureau, Chargé de la section analyse de la performance et coordination, Chargé de la section pilotage par la performance.	
Cadres intermédiaires	Département DE	Département RE
	Directeur Départemental	Directeur Régional
Niveau local	Directrice du Pôle Gestion Publique	Directrice du Pôle Gestion Publique
	Directeur du Pôle Gestion Fiscale	Directeur du Pôle Gestion Fiscale
	Directeur du Pôle Transverse	Directeur du Pôle Transverse

Tableau 14 : Cadres supérieurs rencontrés en entretien sur le dialogue de gestion

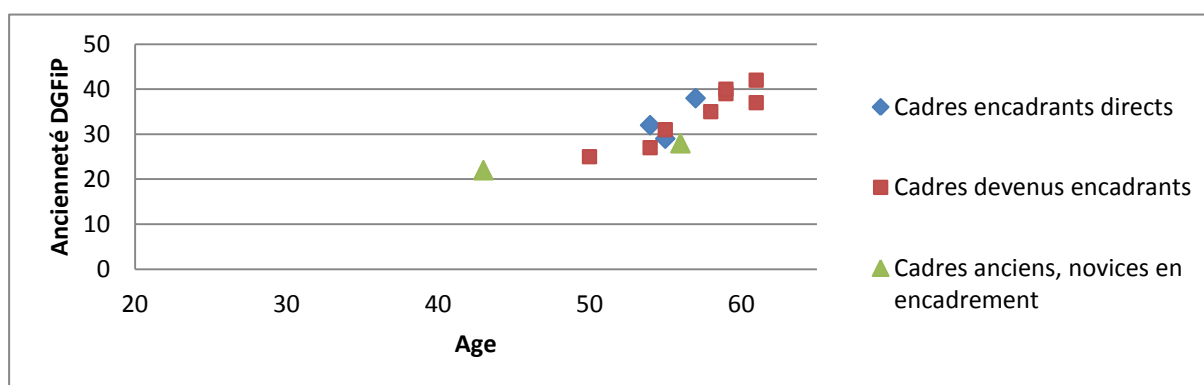


Figure 21 : Age selon ancienneté à la DGFIP des cadres rencontrés en entretiens (n=12)

Les entretiens, semi-directifs, portaient sur la modalité de réception de la note, sa compréhension, sa diffusion et sa mise en œuvre, le soutien apporté ou demandé et le suivi de son application. La majorité de ces entretiens d'une durée moyenne d'une heure ont été enregistrés et transcrits, ce qui correspond à environ 20 heures d'audio. Pour les quelques cadres ne souhaitant pas l'enregistrement, des notes très détaillées ont été prises.

### 1.1.3. Entretiens sur l'activité d'encadrement de proximité (2012)

Couplés aux entretiens des 12 cadres de proximité sur le dialogue de gestion (cf. Figure 21), les entretiens sur l'activité d'encadrement ont eu pour but d'appréhender cette activité avant les observations. Ces entretiens, semi-directifs avec un guide d'entretien (cf. Annexe 9), auprès de ces 12 cadres dans les départements DE et RE ont porté sur le pilotage des services, le soutien technique reçu par les cadres et celui apporté aux équipes, et la coordination des

équipes. Ces entretiens d'une durée moyenne de 1h30 ont tous été enregistrés et transcrits, soit un total de 18 heures d'audio, excepté un seul où des notes précises ont été prises.

#### 1.1.4. Observations de l'activité (2012-2013)

Pour saisir les enjeux de l'activité, nous avons analysé comment l'encadrement de proximité planifie sa journée et quelles sont les régulations que ces cadres réalisent en cours de journée. Nos observations montrent également les différences potentielles dans l'activité en fonction de la diversité des parcours des cadres, des caractéristiques des services et des départements. Ces observations sont continues sur une journée de travail afin de repérer la variabilité des tâches et des actions au cours d'une journée, mais aussi la variabilité d'un jour à l'autre. Le recueil de données s'est fait par notes écrites sur des cahiers en trois colonnes : temps, action, déplacement, ainsi qu'un encart en bas de page pour les commentaires et précisions sur cette activité.

Nous avons ainsi observé l'activité de 14 cadres de proximité sélectionnés selon les critères annoncés dans le Chapitre 4. Nous avons également reconstitué les parcours de ces cadres dans le Chapitre 6 (cf. Figure 22 et Tableau 15). Pour rappel, il s'agit de :

- 8 dans le département DO de petite taille, 6 dans le département RO de grande taille ;
- 10 chefs de service et 4 adjoints ;
- 7 hommes, 7 femmes ;
- 7 devenus cadres encadrants par concours externe, 7 par promotion interne ;
- 2 en SIE, 3 en SIP, 1 en SIE/SIP, 6 en Trésorerie, 1 en Paierie, 1 en direction locale.

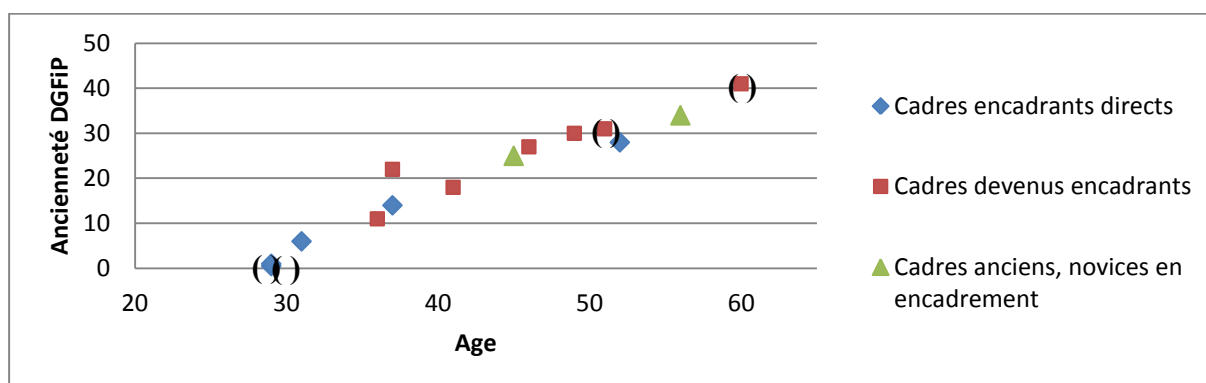


Figure 22 : Age selon ancienneté à la DGFIP des cadres rencontrés en observations (n=14)

		<b>Cadres encadrants directs (n=5)</b>	<b>Cadres devenus encadrants (n=7)</b>	<b>Cadres anciens, novices en encadrement (n=2)</b>	<b>Total</b>
<b>Sexe</b>	Homme	1	5	1	7
	Femme	4	2	1	7
<b>Age</b>	Moins de 30 ans	2	0	0	2
	De 30 à 39 ans	2	2	0	4
	De 40 à 49 ans	0	3	1	4
	50 ans et plus	1	2	1	4
<b>Ancienneté Cadre encadrant</b>	Moins de 10 ans	3	2	2	7
	De 10 à 19 ans	1	3	0	4
	20 ans et plus	1	2	0	3
<b>Ancienneté DGFIP</b>	Moins de 10 ans	3	0	0	3
	De 10 à 19 ans	1	2	0	3
	20 ans et plus	1	5	2	8

Tableau 15 : Caractéristiques des cadres de proximités rencontrés en observations

Les huit cadres de proximité dans le département DO ont été observés pendant deux jours entiers non consécutifs, entre juillet et novembre 2012. Dans le département RO, les six cadres de proximité ont été observés selon le même protocole sur une journée complète en décembre 2013. Cette période annuelle en fin d'exercice comptable est considérée comme critique par les cadres de proximité car la plupart des indicateurs de performance sont relevés en fin d'année.

Au total, 218 heures d'observations ont fait l'objet de chroniques d'activité. Nos observables étaient : l'agenda prévu de la journée observée avec les objectifs définis par les cadres de proximité, le nombre d'agents présents dans le service en lien avec l'organigramme fonctionnel, le relevé d'activité avec les événements rencontrés, les interactions avec autrui (agents, hiérarchie, usagers, etc.) et les types de communication / moyens / fréquence / but, les déplacements dans le service et leur fréquence / but, les événements rencontrés et leur fréquence / résolution ou solution envisagée.

#### **1.1.5. Auto-confrontations (2014)**

Pour comprendre le rôle des parcours professionnels des cadres dans les rapports au pilotage et au travail réel des équipes, et la réalisation de leur activité dans la construction de leurs parcours, nous avons rencontré 10 des 14 cadres précédents en auto-confrontations, les quatre

autres étant partis à la retraite ou en mutation dans d'autres départements (mis en parenthèse sur la Figure 22). Ces confrontations ont eu lieu entre 3 mois et 1 an et demi après les observations. Les changements se succédant très fréquemment dans les services de la DGFIP, certains déterminants de l'activité étaient déjà différents entre la chronique d'activité discutée et le moment de l'auto-confrontation : déménagement de locaux, chef de service en intérim revenu sur le service, changement d'horaires d'ouverture au public.

Après avoir questionné les cadres sur leur propre définition de leur mission, nous présentions une planche de chronique issue de leur propre activité pour la mettre en discussion selon un guide (cf. Annexe 10) portant sur le dialogue de gestion, les indicateurs de performance au quotidien dans l'activité, la gestion des priorités, et la construction de leur proximité.

## 1.2. Une analyse fondée sur les chroniques d'activité

L'analyse des données se base sur la réalisation et l'exploitation des 218 planches de chroniques d'activité. Celles-ci nous ont permis à la fois de caractériser l'activité d'encadrement de proximité et d'être supports aux auto-confrontations pour discuter avec les cadres sur les traces de leur propre activité.

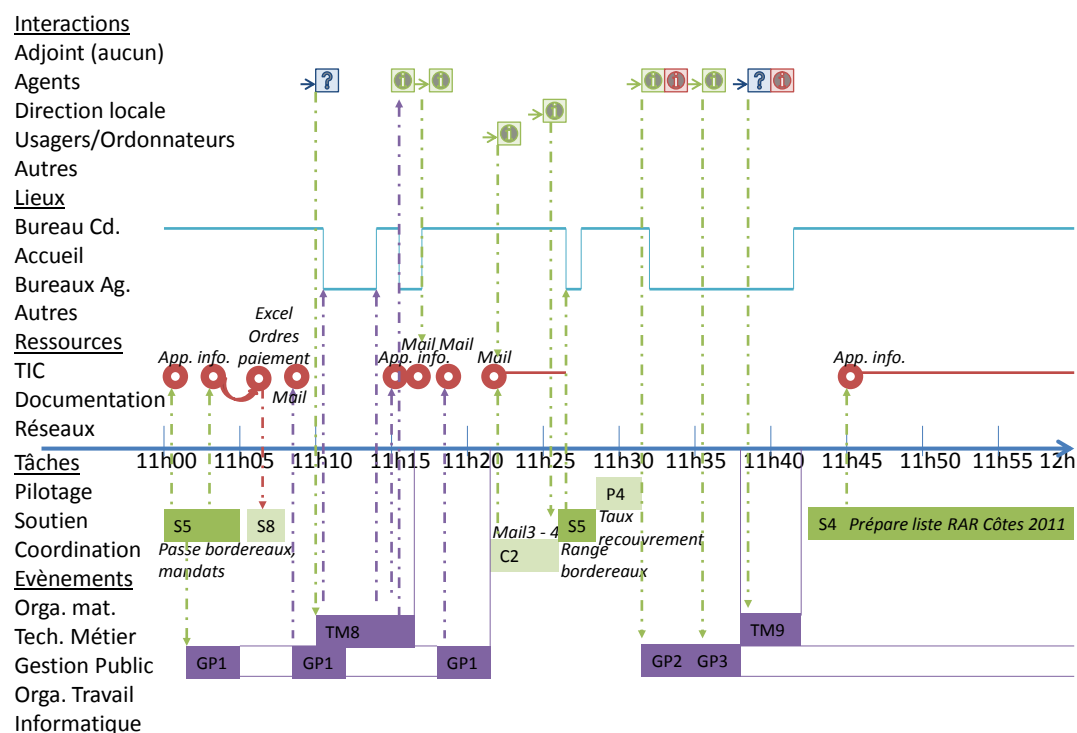


Figure 23 : Chronique de Claire, *Cadre ancien, novice en encadrement*, chef de service en Trésorerie (2 agents), depuis 1,5 an dans le service, depuis 25 ans à la DGFIP

Ces chroniques se présentent toutes comme l'exemple de la Figure 23. Les planches sont découpées par tranche d'une heure, avec un axe temporel en bleu au milieu (ici de 11h à 12h).

Nous y avons représenté au-dessus de l'axe temporel :

- les interactions que le cadre observé a avec les différents acteurs : adjoint si présent dans le service (ici, il n'y avait pas d'adjoint), agents encadrés, membres de la direction locale, ordonnateurs ou usagers particuliers / professionnels, autres pour les intervenants extérieurs comme facteur, huissier, etc. Notre schématisation distingue les demandes d'aide (carré bleu avec une flèche) ou d'information (carré vert avec une flèche) que formule le cadre ou les acteurs qui viennent le solliciter, des apports d'aide (carré bleu) ou d'information (carré vert) par le cadre ou les autres acteurs. Les tâches que le cadre donne à réaliser sont également codifiées (carré rouge).
- les lieux où se déplace le cadre : son bureau, la zone d'accueil des publics, les bureaux des agents et autres lorsqu'il est amené à faire des déplacements extérieurs comme aller à la Poste, faire des contrôles de régie sur place, etc. La présence du cadre dans un lieu est schématisée par un trait bleu horizontal.
- les ressources que le cadre mobilise : TIC, Documentation papier, réseaux. Notre codification précise s'il s'agit d'une consultation par le cadre (rond rouge) ou s'il est interrompu (étoile rouge), si la mobilisation de la ressource dure dans le temps (symbole suivi d'un trait rouge), si la mobilisation d'une ressource entraîne la mobilisation d'une autre ressource (flèche rouge d'un symbole à l'autre).

Et en dessous de l'axe temporel :

- les tâches : pilotage du service (P), soutien technique aux équipes (S), et coordination de l'équipe (C), avec une distinction lorsque celles-ci sont prévues en début de journée (vert foncé) ou pas (vert clair).
- les événements arrivant au cours de la journée (en violet) autour de : l'organisation matérielle du service, la technicité des métiers, la gestion des publics, l'organisation du travail et l'informatique (cf. Tableau 16). Un trait vertical signifie la fin de l'évènement alors que deux traits horizontaux montrent au contraire que l'évènement réapparaîtra au cours de la journée, voire les jours suivants.
- des flèches pointillées relient les tâches (en vert) et les événements (en violet) aux interactions, déplacements et mobilisations lorsque les uns entraînent les autres.



Typologie des évènements	Exemples observés
<b>Organisation matérielle des services (OM)</b>	<p><b><u>Outils et fournitures de travail</u></b></p> <p>Panne d'un écran d'ordinateur : <i>comment faire pour que l'agent ait un ordinateur qui fonctionne à son arrivée ? ...</i></p> <p>Manque de fournitures : <i>comment mieux anticiper l'activité et mieux prévoir les besoins fonctionnels ? ...</i></p> <p><b><u>Locaux</u></b></p> <p>Mauvais fonctionnement d'un luminaire : <i>comment pallier le manque de lumière et garantir les meilleures conditions de travail ? ...</i></p> <p>Travaux dans les locaux : <i>comment perturber au minimum le travail des agents et l'accueil du public ?...</i></p> <p>Déménagement d'une partie des archives : <i>comment gagner de la place ? comment faciliter leur accès ? ...</i></p> <p>Vérification de l'ensemble des portes et fenêtres : <i>comment pallier les oublis et éviter de revenir parce que l'alarme du service sonne ? ...</i></p>
<b>Technicité des métiers (TM)</b>	<p>Notes : <i>comment les traduire aux agents ? ...</i></p> <p>Technicité du traitement informatique : <i>comment passer une écriture particulière ? ...</i></p> <p>Traitement de cas complexes : <i>quelle procédure suivre ? ...</i></p> <p>Traitement de cas particuliers peu récurrents : <i>par exemple pour les comptes de gestion, quelle présentation adopter ? ...</i></p>
<b>Gestion des publics (physique, téléphone, e-mail...)</b> <b>(GP)</b>	<p><b><u>Usagers</u></b></p> <p>Question complexe de l'utilisateur : <i>comment trouver la meilleure réponse rapidement ? ...</i></p> <p>Usagers agressifs : <i>comment soutenir l'agent qui le reçoit ? ...</i></p> <p><b><u>Ordonnateurs</u></b></p> <p>Construction d'un partenariat : <i>comment faciliter les échanges ? ...</i></p>
<b>Organisation du travail (OT)</b>	<p>Validation des congés : <i>comment gérer les sous-effectifs ? ...</i></p> <p>Répartition des tâches : <i>comment l'adapter à la capacité de chacun ? comment la modifier si absence d'un ou plusieurs agents ? ...</i></p> <p>Formation : <i>comment suggérer des formations aux agents ? ...</i></p>
<b>Informatique (I)</b>	<p><b><u>Gestion interne du parc informatique</u></b></p> <p>Technicité des applications informatiques : <i>comment répondre à un problème d'un agent type procédure informatique à suivre ? ...</i></p> <p>Lenteur du serveur : <i>comment optimiser le temps de chargement d'une page ?</i></p> <p>Recherche d'informations : <i>comment trouver rapidement l'information recherchée ? ...</i></p> <p><b><u>Gestion externe avec les partenaires</u></b></p> <p>Dysfonctionnements dans les téléprocédures : <i>comment l'expliquer aux usagers/ordonnateurs ? ...</i></p> <p>Technicité des téléprocédures : <i>comment expliquer la procédure à suivre à l'ordonnateur ? ...</i></p>

Tableau 16 : Typologie des évènements rencontrés par les cadres de proximité

## 2. Dialogue de gestion : la « feuille de route » annuelle des cadres

Le Chapitre 1 a montré que le pilotage par la performance mis en place dans l'administration étudiée comporte un certain nombre de mesures, toutes orchestrées par le dialogue de gestion. Celui-ci se traduit au niveau des cadres de proximité par une réunion annuelle avec leur hiérarchie immédiate pour discuter des résultats obtenus l'année précédente et des objectifs chiffrés à tenir, idéalement négociés entre cadres et hiérarchie, pour l'année en cours. Nous considérons cette feuille de route comme la prescription annuelle du travail des cadres de proximité. Dans les faits, ce dispositif complexe, au croisement des intérêts des différents acteurs de l'organisation, porte souvent contradictions et contraintes sur les cadres de proximité. Ces derniers y font face différemment en fonction de leur expérience.

Pour comprendre les enjeux du dialogue de gestion au niveau des cadres de proximité, il faut remonter avant la fusion, où la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) n'avaient pas les mêmes méthodes de pilotage du réseau : présence d'un échelon interrégional supplémentaire, approches diverses selon les départements, non uniformisation des calendriers de mise en œuvre, utilisation d'une centaine d'indicateurs, etc. Pour impulser une culture commune, l'unification des pratiques a été un chantier important pour la DGFIP lorsque toutes les directions locales au niveau départemental ont été unifiées en 2011. Jusqu'alors, les chefs de service de la filière Gestion Fiscale (DGI) n'avaient jamais réalisé ce type d'exercice de manière aussi formalisée.

### 2.1. Diminuer le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance

Le dialogue de gestion de 2012, année de nos premières observations de l'activité, est le premier reposant sur cette note du 31 mai 2011. La circulaire de lancement signée par le Directeur Général en personne montre l'importance accordée au dispositif. Suite aux résultats de l'étude du Cnam (2011), la DGFIP a pris conscience de l'impact des indicateurs sur les conditions de vie au travail. Ce dialogue 2012 est également le premier à connaître un allègement du pilotage quantitatif de la performance : un service de proximité comme les SIP, SIE et trésorerie n'ont au plus 9 indicateurs à remplir, au lieu de plus d'une vingtaine auparavant. Ce dialogue affiche aussi une volonté de baisser la pression statistique : il est prescrit de ne plus communiquer les indicateurs au-delà des chefs de service. Pourtant, les

cadres de proximité rencontrés avouent que les indicateurs sont toujours autant présents dans les services :

*« Le directeur général nous a indiqué qu'on ne pilotait plus par les indicateurs. Mais nous, en tant que chef de service, on est obligé. Les indicateurs, c'est ce qui reflète l'action. Par contre, on ne parle plus d'indicateurs aux agents, on parle de missions. Le discours a un petit peu changé, mais derrière c'est la même chose. Il faut quand même remplir des objectifs et les indicateurs servent à piloter. C'est un petit peu un tableau de bord où il y a différents compteurs, ce sont nos indicateurs. »* (Chef de service, SIE, 45 agents, dep.RO)

D'autres cadres insistent plutôt sur le temps consacré, de plus en plus long, à compléter ces tableaux de bord, à réaliser le contrôle interne, à remplir les demandes de reporting. Ce travail auprès des chiffres les enferme dans leurs bureaux, en les éloignant progressivement de la réalité des services dont ils ont la charge. Certains avouent mal supporter ces contrôles qui s'ajoutent aux autres tâches. Le mode de gestion choisie par l'administration, qui pourtant se veut maintenant plus proche du travail et de ses conditions, prescrit en même temps aux cadres de proximité une distance au travail réel des équipes encadrées.

## 2.2. Intégrer les conditions de vie au travail

Suite aux remontées des premiers espaces de dialogue et de l'étude du Cnam sur l'incidence des indicateurs de performance sur les conditions de vie au travail (2011), la note du 31 mai 2011 pose les bases d'un dialogue de gestion unifié qui est défini comme *« le moment et la méthode permettant chaque année de faire le bilan de l'activité passée et de définir les objectifs de l'année à venir des services locaux de la DGFIP ainsi que de leur attribuer les moyens relatifs à l'exercice de leurs missions<sup>24</sup>. »* Améliorer les conditions de vie au travail fait partie des volontés de la direction générale, tout comme s'inscrire dans une démarche participative. La DGFIP dit s'appuyer sur quatre principes : le dialogue ouvert et constructif, le professionnalisme des différents échelons hiérarchiques, la responsabilité avec la transparence des priorités de chacun et la sélectivité des indicateurs pour répondre aux objectifs généraux fixés par l'administration centrale. Au niveau des directions locales, les huit cadres intermédiaires rencontrés en charge du dialogue de gestion insistent eux aussi sur la nécessité de laisser les cadres de proximité s'exprimer et argumenter leurs résultats. Cependant, ces derniers estiment au contraire ne pas être assez entendus quand la hiérarchie leur laisse effectivement un temps de parole. Ainsi, le formalisme de l'exercice, basé sur une

---

<sup>24</sup> Selon la Circulaire du 31 mai 2011 du directeur Général des Finances Publique P. Parini à l'attention des Délégués du Directeur Général (DDG), des Directeurs régionaux et départementaux (DLU), des Directeurs des services fiscaux et des Trésoriers-Payeurs généraux.

discussion abstraite autour de chiffres relevés par une batterie d'indicateurs, nuit à la possible négociation des objectifs et à la discussion portant sur le travail réel : « *le canevas mis en place est trop normé, des pans entiers de l'activité ne sont pas recensés* ».

Le dialogue de gestion s'inscrit dans un cycle annuel que nous avons reconstitué sur le schéma de la Figure 24 d'après la lecture de la documentation interne. Les échelons hiérarchiques (en différentes nuances de gris) ont différents rôles : décisionnaires au niveau central, de transmission au niveau local et applicatifs pour le niveau de proximité.

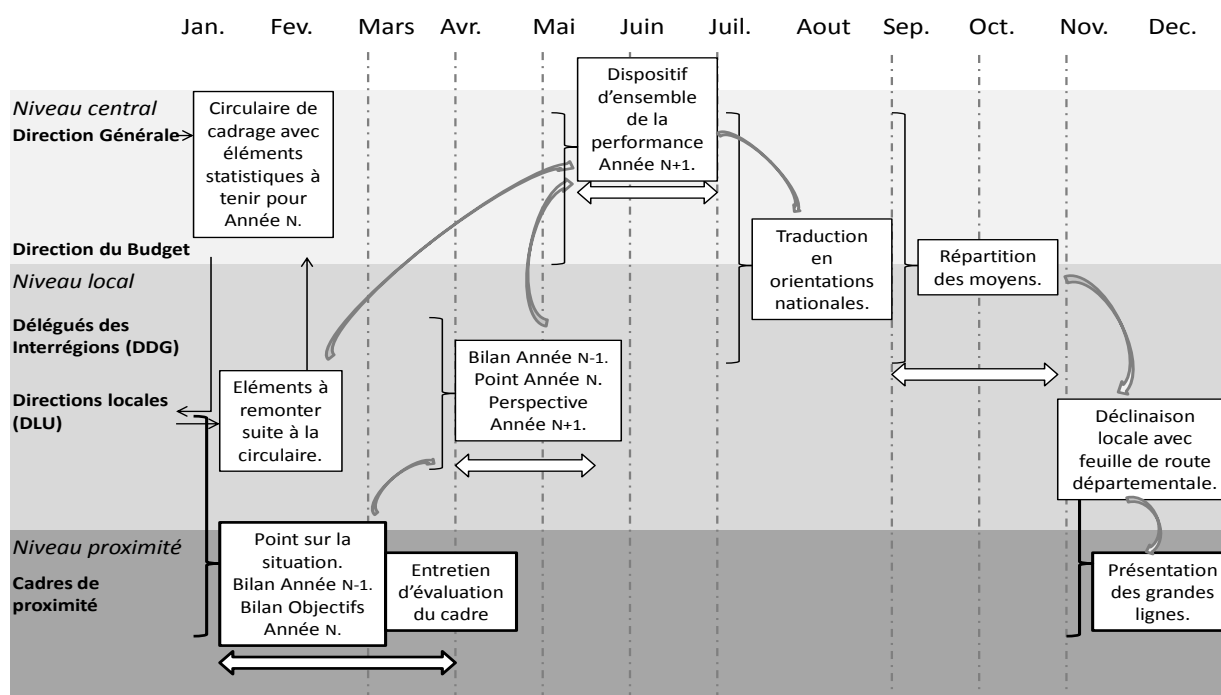


Figure 24 : Cycle annuel du dialogue de performance unifié selon la note du 31 mai 2011

Outre une présentation des orientations de l'année à venir organisée par le niveau local à la fin de l'année en cours, les cadres de proximité participent à ce dispositif une fois par an, entre mi-février et fin mars. C'est l'occasion pour eux, en préparant cette réunion, de prendre du recul sur les services encadrés. A la suite de cette rencontre, ils obtiennent une lettre de mission avec les objectifs et le niveau des indicateurs à tenir pour l'année en cours.

La prescription produit ainsi un paradoxe au niveau du positionnement des cadres de proximité : être proche du pilotage et des indicateurs de performance, être proche du travail réel réalisé dans les services, c'est-à-dire s'éloigner des outils de pilotage par la performance. Nous allons maintenant voir comment les cadres de proximité parviennent à tenir cette feuille de route annuelle au quotidien dans l'activité.

### 3. Encadrer au quotidien : se repositionner en permanence entre proximités et distances

Le travail des cadres de proximité dans cette administration se caractérise par des micro-tâches qui se succèdent les unes aux autres, se mêlent et s'interrompent continuellement. Nos chroniques d'activité captent la finesse de cette variabilité des tâches et des événements au cours de journées complètes de travail, et étayent ainsi les connaissances existantes sur le contenu de ce travail. Après avoir étudié les missions que se donnent les cadres à travers l'auto prescription de leur travail, nous analyserons leur activité à partir de trois études : le pilotage des services par les indicateurs de performance, le traitement du courrier entrant et la gestion des temps. Ces études nous permettront de comprendre le positionnement quotidien des cadres vis-à-vis des indicateurs d'une part, et du travail réalisé dans les services à partir d'une tâche journalière : le traitement du courrier, puis de leur manière de gérer les temps selon les événements arrivant dans les services.

#### 3.1. Une auto prescription selon la vision que les cadres ont de leurs missions

Les cadres de proximité organisent à la fois leur propre travail et celui des équipes encadrées : ils s'auto prescrivent la grande majorité de leurs tâches. Selon nos observations, ces tâches auto prescrites varient d'un cadre à l'autre : certains privilégient les tâches de soutien technique, d'autres plutôt celles de pilotage des services.

##### 3.1.1. Des tâches auto prescrites selon la configuration des services

Suite aux observations puis validation par les cadres de proximité vus en auto-confrontations, nous avons réparti les tâches réalisées par les cadres, tous services confondus, en trois types : pilotage du service, soutien technique et coordination des équipes (cf. Tableau 17).

Pilotage du service	Soutien technique	Coordination des équipes
Editer et vérifier les comptes	Contrôler une régie	Ouvrir et répartir le courrier
Viser les documents	Traiter un dossier complexe	Ouvrir et répartir les e-mails
Faire le contrôle interne	Traiter le contentieux	Préparer une réunion
Relever les indicateurs	Traiter le courant	Valider les congés
Vérifier les encaissements...	Vérifier un point technique...	Faire le planning d'accueil...

Tableau 17 : Tâches auto prescrites par les cadres de proximité

A partir de cette classification appliquée aux observations des 14 cadres de proximité (cf. Annexe 11), nous constatons que trois des quatre adjoints présents dans les trois services de plus grande taille (SIP et SIE) réalisent majoritairement des tâches de coordination des équipes, laissant souvent la plupart des tâches de pilotage aux chefs de service. Ces cadres adjoints peuvent aussi se reposer sur la présence de plusieurs inspecteurs, qui en tant qu'experts techniques, assurent le rôle de soutien auprès des agents. Le dernier adjoint encadrant un service de plus petite taille, qui ne dispose pas d'échelon intermédiaire, se positionne quant à lui en soutien technique, en réalisant majoritairement ce type de tâches.

Quant aux trois chefs de service encadrant des SIE, SIP ou SIE/SIP, services également de grande taille, leurs tâches sont principalement associées au pilotage des services (2 sur 3) et à la coordination des équipes (1 sur 3), déléguant souvent les tâches techniques à leurs adjoints.

Les sept autres chefs de service, encadrant des services de petite à moyenne taille, dont 6 sont à la tête de trésoreries sans présence d'adjoint, se positionnent de manière différente entre ces trois types de tâches, pouvant être plus ou moins proches de la technicité des métiers, plus ou moins proches du pilotage des services. Deux des sept cadres accordent effectivement plus de temps aux tâches de soutien technique des équipes, alors que les quatre autres maintiennent plutôt un certain équilibre dans la réalisation de ces différents types de tâches.

La configuration des services et la taille des équipes ont bien un impact sur l'auto prescription du travail par les cadres de proximité. Cependant, ces critères ne sont pas suffisants pour comprendre la manière dont les cadres s'auto prescrivent leur travail. C'est pourquoi nous questionnons dans la suite de notre analyse, par auto-confrontations, le rôle des parcours professionnels dans l'auto définition des missions des cadres.

### ***3.1.2. Des cadres pilotant par les chiffres, lorsque l'aspect management prédomine***

Les 10 auto-confrontations menées après les observations mettent en évidence différentes interprétations du pilotage par la performance en déclinant les missions et les pratiques professionnelles des encadrants plus ou moins proches ou distantes du mode de gestion décidé par la direction. Ces variations sont en lien avec les définitions que les cadres de proximité donnent à leurs missions, avec des éclairages différents en fonction de leur expérience.

Reprenons l'exemple de Bertrand (cf. Chapitre 6), *Cadre devenu encadrant*, adjoint dans un gros SIE qui assure pour la première fois des fonctions d'encadrement au sein d'un service de

proximité. A l'image de deux autres chefs de service encadrant des services de taille importante (SIE de 25 agents et service en direction locale de 22 agents), Bertrand considère sa mission de cadre fortement ancrée dans le pilotage du service et le management du personnel, en reconnaissant laisser le côté technique, qu'il avoue maîtriser moins, aux inspecteurs encadrant les différentes équipes de travail. En s'intéressant essentiellement aux chiffres, ces cadres ont tendance à s'éloigner du travail réel réalisé dans les équipes.

---

Bertrand, entre 40 et 44 ans, *Cadre devenu encadrant depuis toujours cadre A*  
Adjoint depuis 2 ans en SIE (45 agents), depuis 18 ans à la DGFIP

---

Ma mission, c'est adjoint au chef de service. Donc adjoint, **c'est surtout le côté managérial du pilotage**, puis **après le côté organisationnel**, puis régler un petit peu... Enfin veiller aux bonnes conditions de vie au travail des agents, puis remplir les missions. Et même si on ne parle plus d'indicateurs, on a quand même des missions à remplir qui se traduisent un petit peu par les indicateurs. Donc **c'est réaliser les objectifs qui sont assignés au service et c'est surtout bien remplir les missions**. [...] Il faut diriger un petit peu le service pour que les missions soient remplies. Donc le côté organisationnel, le côté aide aux agents, le côté méthodes de travail, transcription des notes aussi. Quand il y a des nouveautés réglementaires ou législatives, ou des nouveaux process à mettre en place, il faut les mettre en place aussi. [...] Et puis, **servir d'intermédiaire un petit peu avec la direction**. Quand la direction demande quelque chose, il faut le faire aussi. C'est un petit peu chef d'équipe, on est vraiment chef d'équipe en fait. Par contre, **c'est vrai que le côté technique est présent mais beaucoup moins**. [...] Je peux intervenir notamment sur quelques points techniques, mais en général les compétences techniques sont plus détenues par les inspecteurs que par moi.

---

La journée que nous avons passée à ces côtés, dont Bertrand a validé le caractère représentatif de l'ensemble de ses journées de travail lors de l'auto-confrontation, montre effectivement que ce cadre n'a réalisé aucune tâche de soutien technique (cf. Annexe 11). Il s'est en effet concentré sur une seule tâche de pilotage (sur 7) : la relève des indicateurs de performance, et six tâches de coordination des équipes comme l'ouverture du courrier, la préparation du planning de l'accueil ou encore la préparation de la réunion mensuelle des équipes.

Il en est de même pour Charles (cf. Chapitre 6), chef de service en SIE, *Cadre ancien, novice en encadrement*, qui définit sa mission d'encadrement de la même manière que Bertrand. Ne maîtrisant pas non plus la technicité des métiers du service encadré, celui-ci se concentre sur les tâches de pilotage de service (5 sur 10) et de coordination des équipes (3 sur 10). A la différence de Bertrand, il tente tout de même de traiter les dossiers courants et le contentieux malgré les difficultés qu'il peut rencontrer.

Au contraire, les deux autres adjoints rencontrés dans ces types de service (SIP de 55 agents et 43 agents) considèrent qu'une grande partie de leur mission est plutôt orientée sur le suivi technique du travail réalisé dans les services. A l'inverse de Bertrand, ces deux adjointes connaissent, certes de manière différente, les métiers encadrés : l'une les ayant elle-même faits, l'autre les ayant encadrés dans différents services au fil de leurs parcours. Pourtant, lors des observations, nous constatons que ces deux cadres réalisent effectivement des tâches de soutien comme le traitement des dossiers courants ou le traitement du gracieux, mais que les tâches de coordination des équipes sont plus nombreuses telles que la répartition des e-mails, la validation des congés des agents ou la réalisation des plannings de l'accueil.

Un seul des 14 cadres observés se situe au croisement du pilotage et du soutien technique, en réalisant autant de tâches de l'un que de l'autre : Louis, *Cadre devenu encadrant*, en fin de parcours, possède à la fois les connaissances techniques pour faire face aux sollicitations des agents et les connaissances managériales pour piloter son service. Sa situation de travail sera présentée pour discussion dans nos ateliers réflexifs (cf. Cas 2 du Chapitre 8).

### 3.1.3. Des cadres encadrant par la proximité, quand l'aspect technique est mis en avant

Cinq cadres sur 10 considèrent plutôt l'aspect technique comme essentiel, souvent au détriment du pilotage des services. C'est le cas de Béatrice, *Cadre devenue encadrante*, chef de service en Trésorerie, qui assure être au cœur des missions réalisées dans son service.

---

Béatrice, entre 44 et 49 ans, *Cadre devenu encadrant par promotion interne*

Chef de service depuis 6 mois en trésorerie mixte (5 agents), depuis 30 ans à la DGFIP

---

Je chapote une structure, on est 6 avec moi, donc de 5 agents. Donc c'est vrai que c'est une petite structure. [...] Et c'est vrai que le cadre de proximité, **nous, on est peut-être plus au cœur des missions**. On est obligé, je pense, de s'impliquer, plus matériellement, plus physiquement. Je vais dire, **je n'ai pas un rôle de management pur**. Je manage aussi mais je n'ai pas un rôle de management pur, c'est-à-dire que **je m'implique personnellement dans chaque mission**, que ce soit au niveau du secteur public local, ou au niveau du recouvrement. Vous avez pu le constater quand vous êtes venue, il ne faut pas hésiter à mettre, comme je dis souvent, les mains dans le cambouis, c'est-à-dire à l'occasion on est en difficulté, alors je prends le téléphone, je vais au guichet. Et ça, c'est vrai que par rapport à un autre cadre de proximité avec une structure plus importante, je pense qu'on n'a pas du tout les mêmes missions.

Donc, j'ai bien conscience de ma fonction de cadre, hein. Je pense que je m'en rends compte beaucoup plus notamment par rapport aux élus. C'est vrai que c'est là que je prends vraiment la mesure de mes missions, c'est-à-dire que j'ai **un rôle de représentation par rapport aux élus**, par rapport à la cellule finances. Je fais le relais. C'est vrai que là, à la limite, j'ai plus l'impression d'être un cadre qu'ici. Ici, je ne vais pas dire... Quand il faut prendre des décisions, je suis là, mais je veux dire que parfois il y a des missions de base. **Je veux dire qu'il faut savoir tout faire**.

---



Comme Béatrice, les quatre autres cadres de proximité en trésorerie et paie pointent tous lors des auto-confrontations les aspects techniques du métier. Ces cadres sont à la tête de petits services, très souvent sans adjoint voire même sans inspecteur. Ceux ayant eu un parcours par promotion interne (3 sur 5) sont plus proches du travail des équipes car ils leur arrivent de le réaliser encore eux-mêmes pour soutenir les équipes.

Les proximités et distances des cadres dépendent à la fois de la configuration des services et des équipes, mais aussi de l'expérience acquise au fil des parcours de ces cadres. En fonction de cette expérience, les cadres vont pouvoir plus ou moins reconstruire leur rapport vis-à-vis du pilotage par la performance et des outils qui lui sont associés. La définition des missions qu'ils se donnent entraîne aussi différents rapports au pilotage et au travail des équipes. Nous avons vu que, outre le mode de gestion qui prescrit des distances, les cadres se prescrivent eux-mêmes des distances par l'auto prescription de leurs tâches, qu'ils vont organiser en fonction de leurs priorités : de piloter les services pour coordonner les équipes, à soutenir techniquement les équipes pour coordonner les services. Nous verrons aussi que le positionnement des cadres varie selon les situations de travail et les ressources des cadres.

### 3.2. Le pilotage de proximité mis à distance par les chiffres

Bien que le pilotage par la performance et ses outils de mesure puissent être très prégnants dans les discours des cadres rencontrés lors des entretiens, l'activité des cadres de proximité est fortement structurée par les échéanciers métier et le flux quotidien ponctué d'événements. Ces derniers modifient continuellement le cours de la journée prévue. Sur l'ensemble des chroniques d'activité, les tâches de relèves et d'analyses des indicateurs de performance sont très peu présentes (cf. Annexe 11). Six cadres les ont consultés quelques minutes, et seul un des 14 cadres observés, Bertrand, y a consacré plus d'une demi-heure dans sa journée de travail afin de préparer une réunion de service avec restitution mensuelle des résultats.

Tous les cadres rencontrés affirment convoquer les indicateurs de performance aux moments clés de l'année en fonction des échéanciers de relèves d'indicateurs. Malgré le nouveau discours sur les indicateurs, le pilotage par la performance au sens de la DGFIP insiste encore sur l'utilisation des indicateurs de performance. C'est d'ailleurs par ces indicateurs que certains des cadres de proximité gèrent les services : l'indicateur est à la fois un référentiel dans les discussions avec la hiérarchie, mais aussi un retour sur l'activité et une aide dans le pilotage des services pour certains d'entre eux.

### **3.2.1. Un travail d'encadrement à partir des indicateurs quand les connaissances manquent**

Revenons sur le cas de Bertrand, adjoint depuis 2 ans dans un SIE de grande taille (45 agents). Pour rappel, il est sur sa première affectation en tant que cadre de proximité après un parcours technique et managérial en direction locale. La planche de la chronique d'activité choisie ci-après (cf. Figure 25) reflète l'ensemble de sa journée de travail : Bertrand passe<sup>25</sup> l'essentiel de son temps dans son bureau (trait bleu) et n'en sort que ponctuellement, par exemple le matin pour l'ouverture du courrier. Son objectif principal annoncé en début de journée (vert foncé) est de préparer la réunion de service, pour assurer la coordination de l'équipe (C6) :

*« Pour chaque réunion, on essaie de faire un focus. Mais c'était la fin de l'année. Les périodes de fin d'année sont un peu plus tendues au niveau des indicateurs, puisque les compteurs sont relevés en fin d'année. C'est pour cela qu'on est plus attentif ».*

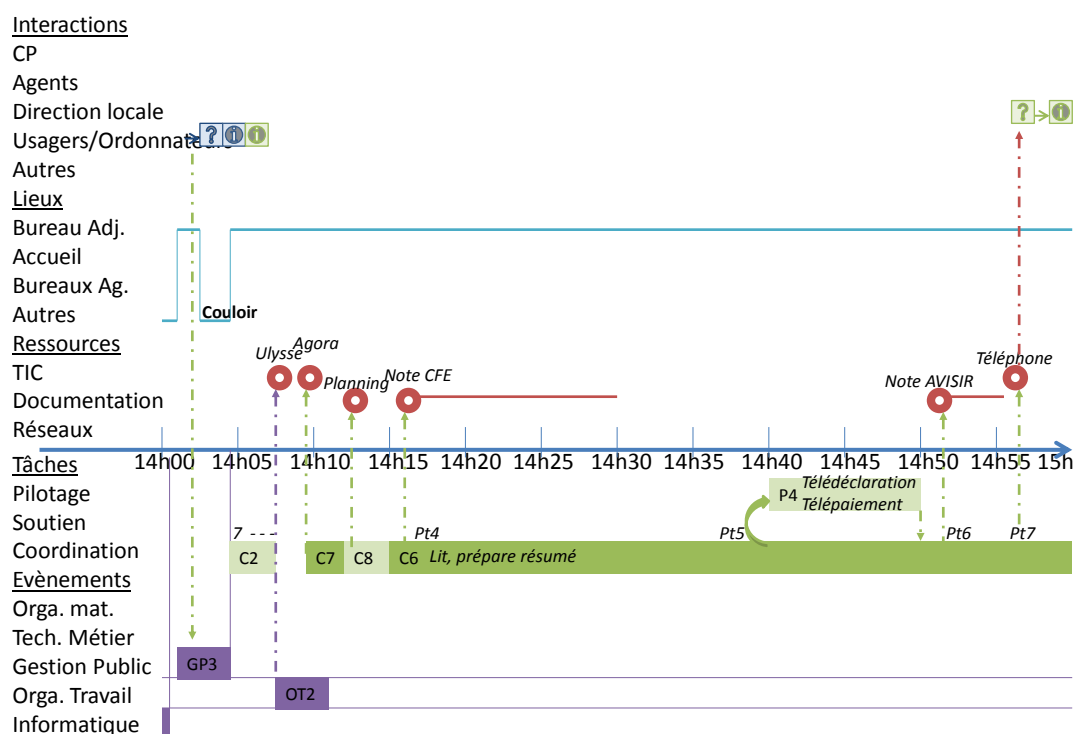
D'ailleurs, les tâches non mentionnées (vert clair) comme la relève d'indicateurs (P4) ou la planification de l'accueil (C8) sont réalisées pour préparer cette réunion. Après être revenu en auto-confrontation sur le temps dédié aux indicateurs, il nous a assuré que cette journée représente bien l'ensemble de ses journées de travail, car il accorde beaucoup de poids aux indicateurs. N'ayant que peu d'expertise technique du travail en SIE, c'est pour lui sa manière de se rapprocher du travail réalisé au sein du service :

*« En fait, on se situe. On regarde nos résultats par rapport à l'année passée. Si on n'est pas trop... On n'a pas trop dévissé. Et si on dévisse de trop, on voit que l'on est un petit peu en retard. [...] Cela permet de voir comment les travaux sont réalisés, comment c'est séquencé, et cela me permet aussi de juger de la qualité. »*

Sur cette heure de travail, de 14h à 15h, Bertrand est peu interrompu comme sur le reste de cette journée. Il s'agit pourtant d'une tranche horaire où le service est ouvert au public, là où d'autres cadres sont en permanence sollicités. Ici, aucun agent ne vient pourtant le voir physiquement, ces derniers se référant plutôt aux trois inspecteurs du service, qui assurent le rôle de « tampon », selon leur terme, entre agents et adjoint / chef de service. Sur cette chronique, la seule sollicitation d'un agent du service (OT2) se fait par l'intermédiaire de l'intranet, *Ulysse*, où celui-ci questionne sur l'arrivée de l'équipe de renfort, questionnement qui ne nécessiterait pas un tel formalisme si le cadre était présent physiquement dans le service pour y répondre directement. Nous notons également qu'il n'a ici qu'une seule interaction avec un usager perdu où le cadre va le réorienter dans le bâtiment (GP3).

---

<sup>25</sup> Nous présenterons les chroniques d'activité en usant d'une formulation au présent, pour alléger le texte. Il s'agit bien, cependant, d'une journée précise, dont a priori nous ne généralisons pas les caractéristiques.



### Légende

- |   |  |
|---|--|
| Demande de l'aide                             | Apporte de l'aide                          |
| Demande une information                       | Apporte une information                    |
| Est interrompu pour une demande d'aide        | Est interrompu pour l'apport d'aide        |
| Est interrompu pour une demande d'information | Est interrompu pour l'apport d'information |
| Consulte                                      | A déclenché                                |
| Est interrompu par                            |  |

### Tâches prévues

Pilotage du service :  
P3. Contrôler la traçabilité.

Soutien technique :  
--

Coordination de l'équipe :  
C1. Ouvrir et répartir le courrier.  
C6. Préparer une réunion.  
C7. Valider les congés, RTT, récupération, arrêts maladie, formations.

### Tâches réalisées non annoncées

Pilotage du service :  
P4. Relever les indicateurs.

Soutien technique :  
--

Coordination de l'équipe :  
C2. Ouvrir et répartir les mails.  
C3. Ouvrir et répartir les messages GAIA.  
C8. Faire le planning de l'accueil.

I1 : Chef de service – demande aide pour ouverture d'un fichier  
GP3 : Usager – orientation dans les locaux.  
OT2 : Agent – demande d'arrivée des renforts

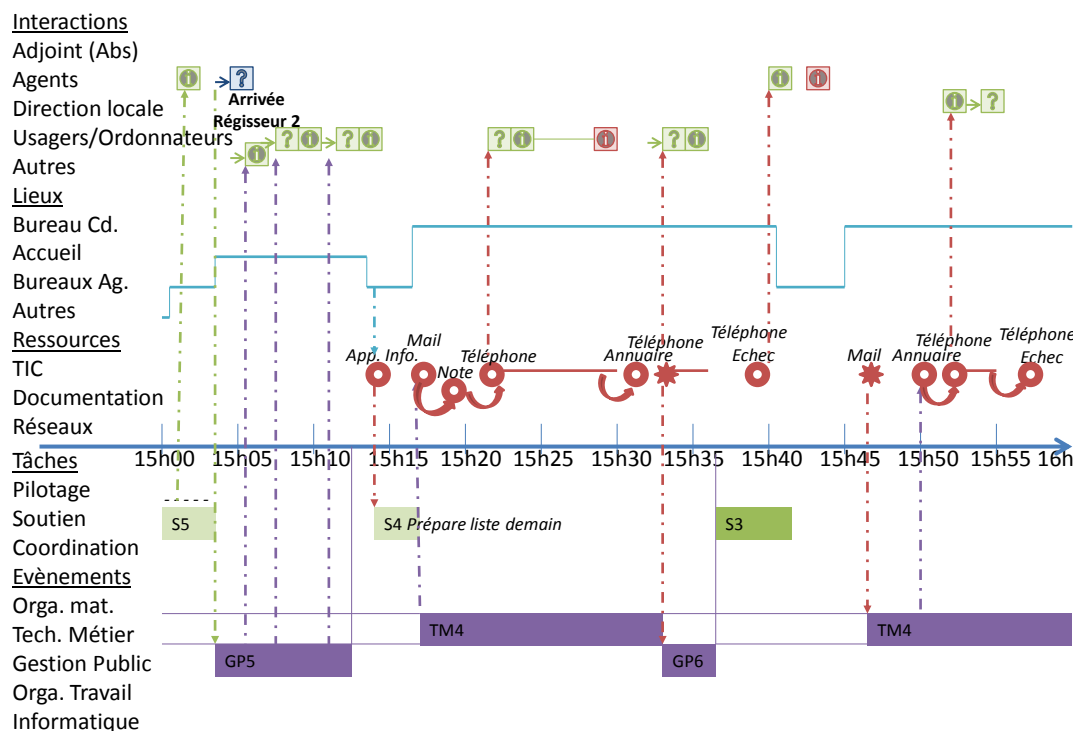
Figure 25 : Chronique d'activité de Bertrand, adjoint en SIE – un travail pour l'indicateur

En se positionnant du côté des indicateurs, la distance au travail réel se creuse : peu de présence physique dans les services excepté un tour rapide le matin alors même que tous les agents ne sont pas encore arrivés, peu de sollicitations de la part des agents et encore moins de la part des usagers, utilisation renforcée des moyens numériques comme mode de communication alors que la distance physique entre les communicants est faible. Dans le cas de ce cadre, la configuration des locaux augmente ces distances à la fois prescrites par un travail auprès des indicateurs et qu'il s'auto prescrit pour pallier à son manque d'expertise technique : les bureaux de l'adjoint et du chef de service sont ici à l'écart du service, séparés par la salle de repos de la plateforme où se trouvent les bureaux des agents et des inspecteurs.

### ***3.2.2. Les indicateurs impactent au quotidien l'activité des cadres***

Prenons maintenant l'exemple de la charte Marianne pour montrer comment un indicateur se répercute au quotidien dans l'activité. Marianne est le référentiel unique pour tous les services publics en matière de démarche qualité. En remplacement depuis 2011 du PVFI *Pour Vous Faciliter l'Impôt*, son but est de garantir un accueil unifié par une mesure basée sur plusieurs composantes : traitement du courrier en 15 jours ouvrés, traitement des courriels en 5 jours ouvrés, appels téléphoniques aboutis en moins de 5 sonneries. Autrement dit, cet indicateur ne s'intéresse pas à la qualité du travail réalisé et ne nécessite donc pas de connaissance technique des métiers, puisqu'il est d'ailleurs utilisé de la même manière dans l'ensemble des services publics. Pourtant, cet indicateur impacte la réalisation de l'activité en remodelant le travail des cadres de proximité.

La chronique de la Figure 26 est issue de l'activité de Béatrice, chef de service en trésorerie mixte (5 agents), qui, comme nous n'avons vu précédemment, considère sa mission comme prioritairement du soutien technique. Cette chronique correspond à une tranche horaire de 15h à 16h, là aussi, horaire d'ouverture au public. Après être revenue d'un rendez-vous à l'extérieur avec un élu local, Béatrice navigue en permanence entre son bureau, ceux des agents et la zone d'accueil du public. En début de journée, Béatrice avait prévu de régulariser un problème de flux informatique, ce qu'elle n'aura finalement pas le temps de faire dans cette journée, et de traiter un dossier complexe (S3) qu'elle ne fait qu'entrouvrir quelques minutes autour de 15h35. Sur cette chronique, les tâches prévues (vert foncé) disparaissent presque complètement au profit d'évènements (violet). Pour répondre à la charte Marianne, Béatrice privilégie en effet un traitement au fil de l'eau des demandes du public et évite ainsi d'en oublier, ce qui dégraderait l'indicateur du service.



### Légende

- |   |  |
|---|--|
| Demande de l'aide                             | Apporte de l'aide                          |
| Demande une information                       | Apporte une information                    |
| Est interrompu pour une demande d'aide        | Est interrompu pour l'apport d'aide        |
| Est interrompu pour une demande d'information | Est interrompu pour l'apport d'information |
| Consulte                                      | Est interrompu par                         |
|   | A déclenché                                |

### Tâches prévues

Pilotage du service :

--

Soutien technique :

S2. Régulariser un problème de flux informatique avec un ordonnateur (CCAS).

S3. Traiter un dossier complexe (de la veille).

Coordination de l'équipe :

C1. Ouvrir et répartir le courrier.

C2. Ouvrir et répartir les mails.

### Tâches réalisées non annoncées

Pilotage du service :

P1. Editer et vérifier les comptes.

P2. Viser les documents.

P3. Contrôler la traçabilité.

Soutien technique :

S4. Traiter le contentieux.

S5. Traiter les dossiers courants.

S8. Faire l'arrêté comptable.

Coordination de l'équipe :

--

GP5 : Agent – Demande d'aide pour accueillir les usagers au guichet.

TM4 : E-mail – Problème de TVA sur la vente d'un terrain.

GP6 : Téléphone – Demande de timbres fiscaux d'un usager.

Figure 26 : Chronique d'activité de Béatrice, Chef de service en trésorerie mixte – l'impact d'un indicateur dans le quotidien de l'activité

Dès qu'un e-mail arrive sur sa propre boîte e-mails ou sur celle du service, elle l'ouvre immédiatement pour le répartir dans son équipe afin que celle-ci ait le maximum de temps pour traiter la demande. Parfois, elle le traite elle-même comme par exemple, quand l'ordonnateur a fait une erreur dans la TVA à appliquer pour vendre un terrain communal (TM4). Il s'agit ici d'un problème complexe dont Béatrice ne possède pas la réponse et devra rechercher la solution (cf. §4 ci-après). Ce cadre de proximité apporte également son soutien au guichet d'accueil, lorsqu'elle s'aperçoit que des usagers attendent ou que les agents en charge de l'accueil le lui demandent (GP5), traitant ainsi les demandes de quatre usagers.

Il en est de même pour le téléphone. La porte de son bureau étant toujours ouverte, lorsqu'elle se rend compte qu'aucun des agents n'est disponible pour répondre, elle transfère l'appel sur son poste et répond elle-même aux demandes du public. C'est le cas lorsqu'un usager demande si la trésorerie fournit des timbres fiscaux (GP6). L'activité est ainsi orientée pour répondre au mieux à l'indicateur, bien que Béatrice considère les critères de cet indicateur comme du bon sens pour assurer un service public de qualité. Elle note cependant un paradoxe dans la production de ces chiffres qui ne correspondent pas forcément à la réalité : son service ne possédant qu'une seule ligne téléphonique, lorsque celle-ci est occupée, les appels des usagers ou les appels mystères associés à l'indicateur sont renvoyés vers un répondeur qui annonce les horaires d'ouverture ; le service aurait dû répondre, il est alors considéré comme producteur de mauvaise qualité. Ce paradoxe, mentionné par d'autres cadres, semble partagé dans l'ensemble des services de petites tailles.

Béatrice qui, à l'inverse de Bertrand, dit ne pas avoir le temps de se préoccuper des indicateurs – en effet elle ne consulte aucun tableau de bord – a pourtant intégré ceux-ci dans sa façon de travailler. Nous avons vu que la charte Marianne formule les priorités de son travail et celles de son équipe. Il en est de même pour le délai global de paiement, qu'elle considère, en auto-confrontation, adopter comme seul indicateur de performance à suivre :

*« Moi, je ne travaille pas du tout avec ça. Non, je n'ai pas le temps. Sauf pour le délai global de paiement, c'est un indicateur de performance. Donc oui, je l'ai suivi. Nous, on a un job à faire, notamment on doit faire du recouvrement. Pour moi, je traite un fichier globalement. On fait le maximum. Et après, in fine, on voit les indicateurs de performance, si on a progressé ou pas. ».*

Le travail prescrit conduit donc à s'éloigner des agents en se rapprochant des indicateurs, l'activité se transformant pour répondre à ces indicateurs. Ce phénomène est d'autant plus renforcé lorsque les cadres ne maîtrisant pas les connaissances des métiers dans les services, se concentrent sur les indicateurs pour se construire une représentation du travail réalisé.

### 3.3. Le traitement du courrier : un indicateur de proximité

Alors que le pilotage par la performance et l'utilisation de ces indicateurs ont comme effet de mettre de la distance entre les cadres et leurs équipes, nos observations mettent en évidence que ces cadres peuvent avoir recours à d'autres types d'indicateurs pour reconstruire le rapport de proximités / distances vis-à-vis des équipes encadrées. Nous appuyons ici nos propos sur l'exemple du traitement du courrier entrant dans les services qui varie en fonction de l'expérience des cadres de proximité.

#### ***3.3.1. Un indicateur de l'activité pour les cadres de proximité, issu de leur expérience***

L'ensemble des chroniques d'activité montre qu'une multitude de situations, plus ou moins problématiques au regard de la connaissance et de la compréhension que les cadres en ont, et nécessitant une prise en charge plus ou moins longue, s'est présentée aux cadres de proximité, tous services et cadres confondus. L'attention accordée par les cadres au courrier leur permet à la fois de prendre connaissance de ces problématiques et de répartir le travail. En fonction de leur expérience, ils effectuent ou pas cette tâche.

Selon nos observations et auto-confrontations, treize des 14 cadres ont choisi de ne pas déléguer le courrier ou de le faire au moins partiellement, 10 le font effectivement lors de nos journées d'observations (cf. Annexe 11). Ces cadres considèrent le courrier comme un indicateur du travail à faire et une prise de connaissance des problématiques que rencontrent leurs services. En effet, la masse et les thématiques abordées dans le courrier évoluent au cours de l'année en fonction des échéanciers fixés aux divers publics. Trois de ces treize cadres, dont l'ancienneté comme cadre encadrant est de plus de 20 ans, le voient en plus comme un indicateur de la qualité du travail réalisé, au vu du nombre de retours de lettres contentieuses. En intégrant les conditions de ce contentieux en amont dans la réalisation du travail de l'équipe, ils disent agir pour l'amélioration de la qualité du service rendu.

L'ouverture du courrier est réalisée quotidiennement le plus tôt possible dans la journée par les six cadres encadrant les plus petits services observés, des trésoreries composées de 2 à 9 agents. Ils associent souvent le courrier aux autres canaux de communication qu'ils consultent aussi très régulièrement au cours de la journée : boîte e-mails des chefs de service, boîte e-mails des services, messagerie GAIA (plateforme utilisée par les usagers), intranet national et départemental, applications informatiques :

*« Au niveau de l'organisation, comment je me répartis ? Donc voir l'agenda. Puis après, c'est voir le courrier, voir tout. La messagerie, tout est basculé ici, donc je vois tout d'ici. La signature pour le courrier de départ, cela me permet d'avoir une vision globale du service de recouvrement. Après, en matière de SPL [secteur public local], avec le système de bannette dans Hélios [application informatique], c'est très facile de voir ce qui est dans la bannette, de voir ce qui a été traité, ce qui n'a pas été traité. »* (Chef de service, Trésorerie, dep. RO)

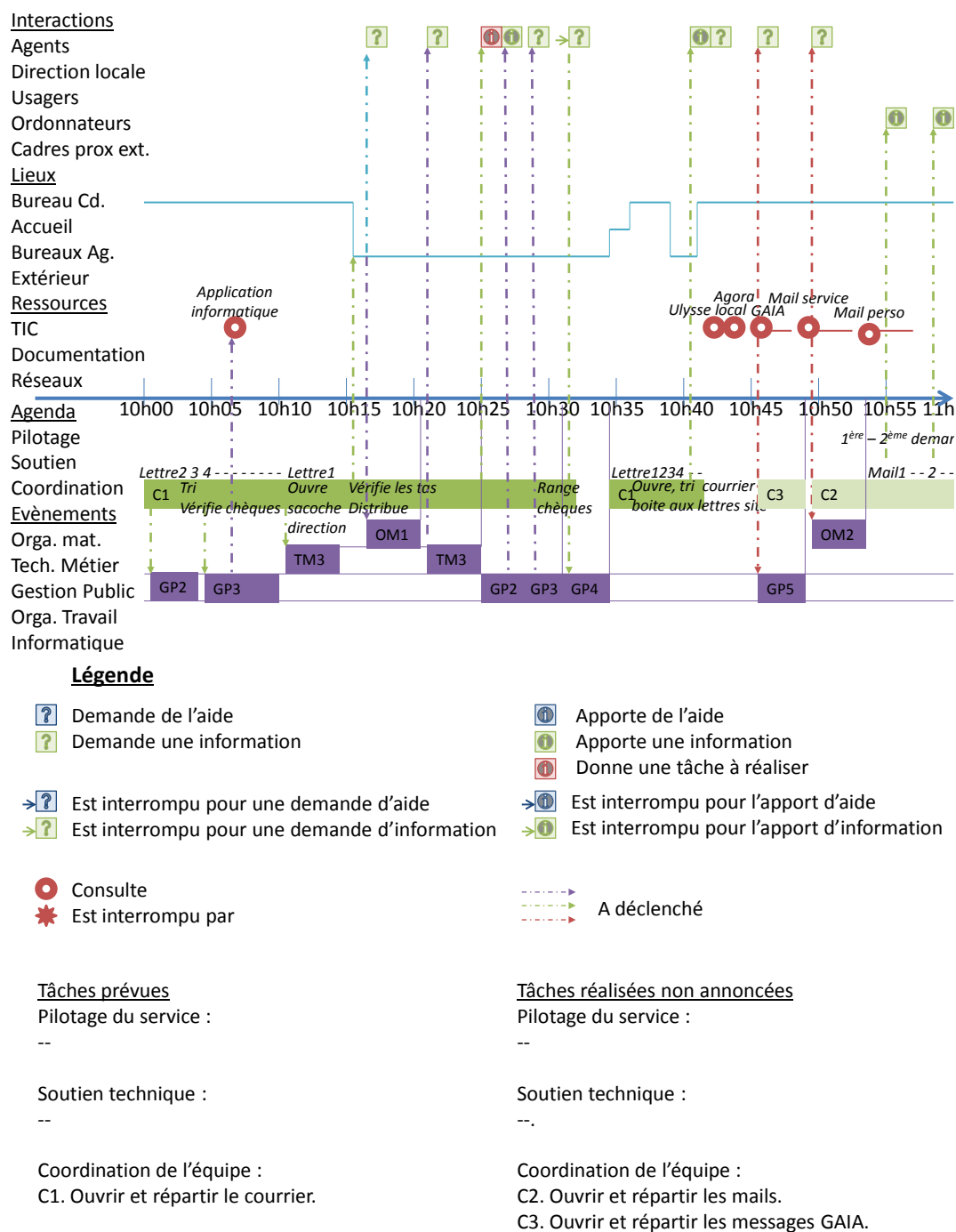
Sept des cadres encadrant les plus gros services, composés de 13 à 55 agents, comme les Paieries, SIP, SIE et SIE/SIP s'occupent aussi du courrier, quoique non quotidiennement, ou partiellement en ne s'intéressant qu'à un certain type de courrier. Nous constatons des liens entre parcours des cadres et intérêt pour certains courriers : par exemple, un chef de service SIP spécialisé auparavant dans le recouvrement s'intéresse exclusivement à ce type de courrier en déléguant tous les autres à son adjoint.

La chronique d'activité de la Figure 27 présente l'ouverture du courrier entrant dans une trésorerie de petite taille (2 agents) par Amélie (cf. Chapitre 5), chef de service, *cadre encadrante directe* qui débute. Nous reprendrons d'ailleurs cette situation pour la porter à discussion dans nos ateliers réflexifs (Cas 1 du Chapitre 8).

Sur cette heure de travail, de 10h à 11h, Amélie traite, comme elle nous l'a annoncé en début de journée (vert foncé) le courrier entrant (C1) : elle ouvre les lettres, vérifie les chèques et répartit au sein de l'équipe le travail en conséquence. Entre 10h10 et 10h15, elle traite ensuite les informations en provenance de la direction locale qui circulent entre les deux sites dans une sacoche avant de répartir l'ensemble des informations dans le service. Ce traitement l'amène à se rendre dans les bureaux des agents pour échanger des informations en lien avec les courriers ouverts. Après avoir terminé l'ouverture du courrier vers 10h40, elle poursuit le traitement des informations entrantes dans le service par les e-mails arrivés sur sa propre boîte (C2) et les éventuels messages GAIA (vert clair).

Les 10 cadres ayant traité le courrier lors de nos observations agissent de manière similaire : rassemblement des différentes sources d'informations (courrier postal, boîte du courrier du site, sacoche de la direction locale, boîte e-mails des cadres, boîte e-mails du service, messagerie GAIA, intranet national et local), traitement et répartition dans les équipes.





OM1 : Cadre – Demande information sur le dégagement de caisse de la veille  
OM2: Cadre – Demande information sur e-mail à propos des nouvelles enveloppes  
TM3: Sacoche direction – Cas d'un excédent de versement  
GP2 : Usager – Demande d'un paiement échelonné  
GP3 : Usager – Plusieurs chèques dans la même enveloppe, erreur de montant  
GP4 : Agent – Demande d'informations sur le versement d'un usager  
GP5 : Cadre – Demande de renseignement sur l'avancement d'une demande d'un usager

Figure 27 : Chronique d'activité d'Amélie, chef de service en trésorerie mixte – le courrier à l'origine d'événements

### **3.3.2. Les cadres qui s'éloignent quand l'expertise technique vient à leur manquer**

Un seul des 14 cadres observés considère que le courrier ne fait pas partie de ses attributions et préfère le déléguer totalement à son adjoint, expert technique. Arrivé il y a un an et demi dans sa première fonction d'encadrement sans connaître le travail effectué dans les SIE, il avoue ne pas encore maîtriser la technicité des métiers des agents qu'il encadre, ce qui l'empêche de soutenir techniquement son service. Ayant peu d'expérience technique, il ne considère pas le courrier comme un indicateur pertinent pour sa propre activité et se réfugie plutôt derrière la partie managériale de sa fonction, tentant « *de garder la tête hors de l'eau* » selon ses termes.

Dans les services de petite taille comme les trésoreries, l'appui sur un adjoint n'est pas possible pour les cadres encadrants novices puisque cette fonction n'existe pas. Deux de ces jeunes cadres rencontrés six mois après leur première prise de fonction au sein de cette administration traitent, eux-mêmes, le courrier entrant.

Reprenons la chronique de la Figure 27 qui montre que cette tâche les place en difficulté permanente pour répondre aux demandes des usagers : Amélie interrompt sans cesse les agents pour leur demander les informations correspondant aux dossiers auxquels les courriers font référence, voire même de l'aide sur les procédures à suivre. En effet, en ouvrant le courrier à son bureau, elle découvre à 10h00 une demande de paiement échelonnée en 10 fois, échéancier peu courant (GP2) qu'elle reprend à 10h25 pour porter l'information aux agents. Elle découvre également à 10h05 plusieurs chèques arrivés dans la même enveloppe sans référence de l'impôt à payer et une erreur de montant après vérification sur l'application informatique (GP3) qu'elle reprend à 10h28 pour questionner les agents.

Il en est de même pour les autres sources d'informations entrantes qui peuvent être sources de difficultés pour les cadres novices en encadrement. En ouvrant la sacoche de la direction à 10h10, Amélie constate un cas avec un excédent de versement (TM3) dont elle ne sait pas à quoi celui-ci correspond. Elle le reprend à 10h21 en allant voir les agents pour les questionner. Ceux-ci lui apportent l'information directement en lui précisant la démarche à suivre. Ou encore lorsqu'Amélie traite la messagerie GAIA, elle ouvre un message d'un usager demande des informations sur le suivi de son dossier (GP5). Elle demande alors immédiatement aux agents si le dossier a été traité et classe le message après confirmation de l'équipe.

Outre les évènements liés à la réalisation du traitement des informations entrantes dans le service, Amélie demande souvent la confirmation aux agents : savoir si le dégagement de la veille s'est bien déroulé (OM1), savoir si les agents ont bien vu qu'ils devront plier leur courrier différemment pour les faire entrer dans les nouveaux formats d'enveloppes (OM2), auxquels les agents répondent toujours positivement. S'appuyer sur les compétences de l'équipe est possible lorsque l'équipe de travail est stable comme dans de tels petits postes où les agents ont plus de 30 ans d'ancienneté dans le service. Cependant, ce positionnement et la légitimité de ces cadres encadrants novices peuvent être remis en question vis-à-vis des relations entretenues avec les agents, de la tenue des missions et de la santé de ces cadres.

L'analyse du traitement du courrier entrant et de l'ensemble des informations entrantes dans les services pointe différentes stratégies des cadres de proximité en fonction de leur expérience, du type et de la taille du service encadré. Les cadres avec l'expertise du métier parviennent mieux à soutenir techniquement les équipes : ils sont plus proches du travail réel des agents. Au contraire, ceux avec moins voire pas du tout d'expertise s'en trouvent éloignés et se fient davantage aux indicateurs : ces cadres sont plus proches des outils de gestion que du travail réalisé par les équipes. Entre ces deux opposés, nous retrouvons la majorité des cadres de proximité qui tentent de se positionner entre proximités et distances, en fonction des situations de travail et de leurs propres ressources à un moment donné de leurs parcours.

### **3.4. Gérer les temps : entre un travail en temps réel et un travail différé**

Comme nous l'avons vu, des tâches non mentionnées par les cadres observés s'ajoutent aux tâches que les cadres s'auto-prescrivent. De nombreux évènements modifient également continuellement le cours de la journée de travail prévue par les cadres de proximité. Ces derniers régulent au quotidien cette variabilité en gérant les temps selon deux stratégies issues de l'expérience : prendre les sollicitations dès leurs apparitions en favorisant une gestion en temps réel, ou à l'inverse différer les réponses aux sollicitations dans le temps.

#### ***3.4.1. Réguler la variabilité pour soi et pour autrui***

La chronique d'activité de la Figure 28 présente l'ouverture du courrier entrant dans une trésorerie de taille moyenne (9 agents) par le chef de service, cette fois-ci entrecoupée par un certain nombre d'évènements. A l'inverse d'Amélie (cf. Figure 27) qui en ouvrant le courrier rencontre des problèmes dans l'accomplissement de cette tâche, Benoît lui est interrompu tout en réalisant le traitement du courrier entrant.

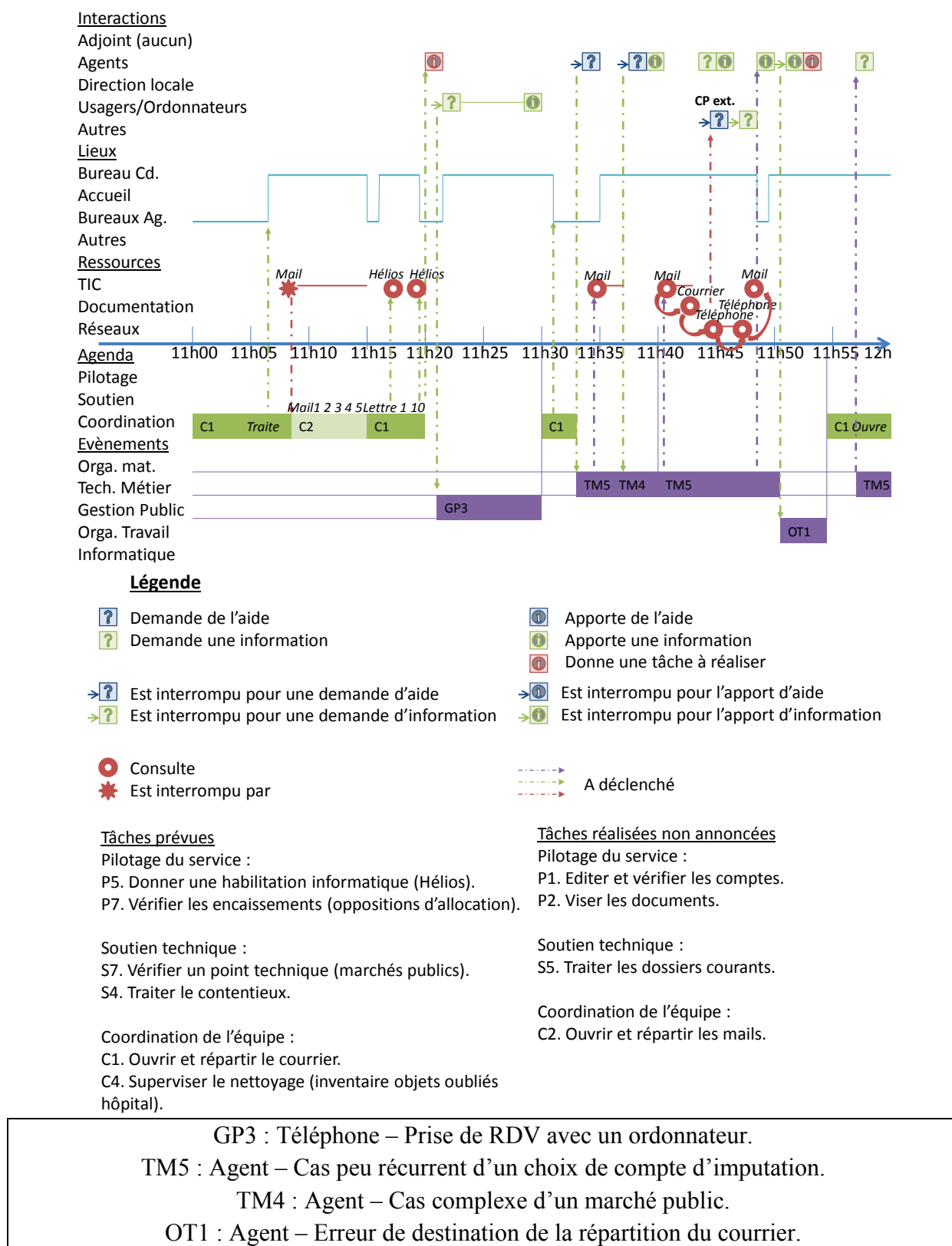


Figure 28 : Chronique d'activité de Benoît, chef de service en trésorerie mixte – une régulation des évènements en continu

Benoît traite ainsi les e-mails et les différentes messageries disponibles aux usagers (C2), pose son visa sur les documents et vérifie les encaissements. Des événements plus ou moins prévisibles modifient aussi le cours de son travail. Certains apparaissent de manière récurrente avec par exemple une difficulté d'un agent pour choisir un compte d'imputation peu courant (TM5), qui traverse toute la journée avant d'obtenir une réponse. Nous reviendrons sur la résolution de cet événement dans le paragraphe suivant. D'autres sont plus ponctuels quand le cadre répond en cinq minutes à la demande d'aide d'un agent sur une procédure à suivre (TM4), et quand il donne une tâche à réaliser à un agent suite à une erreur de destination dans la répartition du courrier (OT1). Ainsi, ces événements éloignent les cadres, ce qui les oblige à se repositionner continuellement :

*« On subit les aléas de l'organisation. Mais delà, **on reconstruit dans l'urgence**. C'est pour cela que **je reconstruis ma journée** au fur-et-à-mesure des aléas, des coups de fil, des agents qui viennent dans le bureau, du courrier que je reçois, je reconstruis ma journée dans l'urgence. Là, c'est vraiment ce qui est subi à très court terme. Et pour le coup, je dois réagir tout de suite. Quand j'ai le téléphone qui sonne, je dois réagir tout de suite. Quand je dois répondre à un e-mail, c'est subi, je réagis tout de suite. J'ai une question de mes agents, je me dois, je m'impose de la subir et d'y répondre tout de suite. Je la subie parce que je laisse ma porte ouverte et je mets un point d'honneur à répondre tout de suite. Tout cela est subi. Mais en même temps, **je reconstruis ma distance puisque je mets justement une très petite distance pour répondre à ces questions**, mais en même temps **je reconstruis le reste de mon année, je reconstruis le reste de ma semaine, je reconstruis le reste de mon mois.** »*

La variabilité des situations est telle qu'il nous a été difficile de distinguer des occurrences d'apparition. D'après la Figure 29, le nombre d'événements varient entre 10 pour Amélie à 23 pour Benoît. Selon notre classification, on constate que les événements liés à la technicité des métiers sont les plus fréquents avec un nombre de 125 sur 308 événements répertoriés (40.5%). Suivent ensuite la gestion des publics (96 soit 31%), l'organisation du travail dans les services encadrés (43 soit 14%), les dysfonctionnements informatiques (32 soit 10.5%) et l'organisation matérielle des services (12 soit 4%).

Les cadres de proximité assument la résolution de l'ensemble de ces événements pour garantir le bon fonctionnement de leur service, que celui-ci « *tourne au quotidien* », comme l'ont souligné l'ensemble des cadres rencontrés. Au-delà du « débrouille-toi », la palette de connaissances et de compétences techniques, technologiques, organisationnelles, managériales, relationnelles couvre un champ très large, certaines ne relevant d'aucune formation comme le bricolage dans les locaux ou le dépannage informatique.

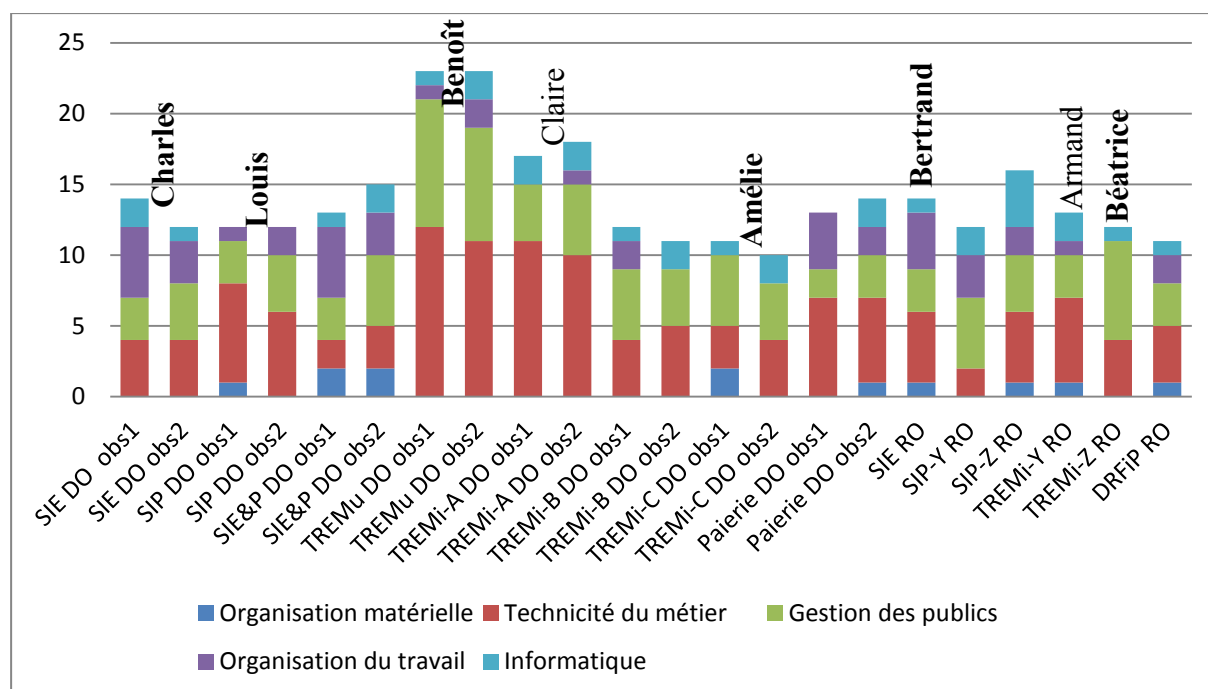


Figure 29 : Répartition des types d'événements selon les services encadrés par les cadres observés (n=14)

Bien que la majorité des événements puisse être résolue dans la journée de travail des cadres, certaines prises en charge traversent cette journée, voire dépassent l'unité temporelle de la journée. Par exemple, lorsque l'information et/ou la compétence n'est pas présente dans le service ou lorsqu'un tiers est sollicité, un suivi voire un contrôle a posteriori par les cadres sera nécessaire. Les stratégies de mémorisation sont alors propres à chaque cadre : post-it, fiche « pense-bête », calendrier, agenda papier ou électronique, communication de la situation en attente auprès des agents.

Les cadres régulent la variabilité des situations pour eux-mêmes, mais également pour leur équipe. Tous les cadres de proximité rencontrés en entretien et observation, quel que soit leur connaissance des métiers et des services encadrés, disent faire passer la résolution d'événements survenant dans l'équipe avant leurs propres difficultés, par un traitement en temps réel des événements, de manière à ce que les agents ne restent pas bloqués dans leur travail. Il s'agit ici d'être au plus proche du travail de l'équipe, quitte à prendre du recul par rapport à son propre travail en cours. La chronique de la Figure 28 l'illustre : le cadre stoppe sa tâche (vert) au profit des événements (violet) sollicités par les agents (TM4, TM5 et OT1) ou un usager (GP3) :

*« Ma priorité, ce sont les agents. Je m'organise en conséquence. C'est pour cela que ma porte est toujours ouverte. Je ne veux pas les renvoyer tant qu'ils n'ont pas obtenu la réponse. [...] Je préfère prendre sur moi, s'il faut que je stoppe mon travail, je le stoppe. »*

Ainsi, une tâche à l'agenda des cadres dure plus longtemps que prévu, voire peut être différée dans la journée ou sur un autre jour de travail. Réguler la variabilité veut également dire prévoir la survenue de certains événements dans la réalisation de certaines tâches. Par exemple, en ouvrant le courrier, les cadres savent qu'ils seront confrontés à certaines situations, à l'apparition de certains événements. Choisir de ne pas l'ouvrir, plus généralement choisir de ne pas faire telle ou telle tâche, peut être assimilé à prendre de la distance par rapport à l'activité des agents.

### **3.4.2. Des interruptions subies ou choisies : des manières d'appréhender la proximité**

Comme le montre la Figure 28, des sollicitations viennent couper les tâches réalisées par le cadre : il mène des tâches en parallèle, comme traiter le courrier (C1) et les e-mails (C2) ; ou alors il lâche plutôt une tâche pour y revenir par la suite comme lorsqu'il stoppe l'ouverture du courrier pour répondre immédiatement à la demande d'aide d'un agent (TM4). Certains types de tâches, a priori ponctuels, traversent finalement la journée en pointillé, ici l'ouverture et la répartition du courrier auront duré toute la matinée et une partie de l'après-midi.

La brièveté des tâches est notamment renforcée par l'utilisation de l'e-mail et l'ensemble des TIC plus généralement. Actuellement, les applications informatiques dictent le travail quotidien et incitent au traitement « au fil de l'eau » :

*« Mes e-mails, je les prends au fur-et-à-mesure qu'ils arrivent, si le traitement est rapide, je le fais tout de suite, s'il faut un peu de réflexion, je le mets de côté pour les moments calmes. »*

En une heure de temps, Benoît a consulté quatre fois ses e-mails. L'utilisation des TIC modifie son rapport de proximité avec les différents interlocuteurs, pouvant être distants géographiquement et proches numériquement. Le relationnel et la communication au quotidien sont alors indispensables pour gérer au mieux l'ensemble des acteurs (équipes, public, direction) en quête d'informations. Les cadres rencontrés insistent d'ailleurs sur les moments de convivialité entre les équipes mais aussi avec les partenaires extérieurs pour renforcer leur proximité en instaurant notamment une relation de confiance.

Les événements décrits ci-dessus interviennent de manière continue et souvent aléatoire dans la journée de travail des cadres. Ceux-ci doivent les prendre en compte pour ajuster au mieux

le travail des équipes, réguler le fonctionnement du service puis adapter leur propre travail. Deux conceptions du métier de cadre se confrontent ici : les uns considèrent que la régulation des événements fait partie intégrante de leur travail – la résolution en temps réel favorisant une proximité avec l'équipe – alors que les autres perçoivent plutôt ces événements comme une interruption perturbante. Dans ce deuxième cas, la recherche de proximité n'est plus une priorité.

En privilégiant le traitement des sollicitations au quotidien, les cadres évitent ainsi l'accumulation de situations non traitées. Pourtant différentes stratégies peuvent se distinguer. Pour certains d'entre eux, les situations en attente peuvent générer d'autres événements et éventuellement se dégrader : *« je ne souhaite pas fermer ma porte, je préfère que mes collaborateurs viennent me voir dès qu'ils ont un problème. De cette manière, je sais que je n'aurai pas une mauvaise surprise en ouvrant »*. Souvent la porte de leur bureau reste ouverte pour qu'ils puissent garder un œil, une oreille sur le service et ainsi apprécier en permanence l'avancement de la réalisation des missions, les problèmes rencontrés. Ici, la recherche de proximité signifie être disponible pour l'agent dans le besoin mais aussi rester au contact de ce qui se passe dans le service.

D'autres cadres décident d'intervenir ou non en soutien aux équipes : être au plus proche des situations de travail ou prendre de la distance en laissant plus d'autonomie aux agents. Pour ces cadres, ce choix est fait en fonction de leur connaissance du dossier de l'utilisateur (comportement, historique), des compétences des agents, de leur évaluation de l'évolution probable de la situation, de l'estimation de la durée de résolution de l'événement. L'expérience et les connaissances terrain sont indispensables pour ajuster leurs réactions. Aller à la rencontre des agents plusieurs fois par jour, comme le matin en passant dire bonjour dans le service ou encore pour distribuer le courrier et les tâches à traiter à chaque agent, leur permet également de *« ressentir »* l'état du service, *« de prendre la température »*. Certains agents utilisent ces temps pour faire part de remarques sur leur activité, telles que l'avancement dans les missions, les problèmes rencontrés et les solutions trouvées, les questionnements restés ouverts. Par exemple, on remarque que Benoît est souvent sollicité par les agents lorsqu'il se déplace dans son service, lorsqu'il se rapproche physiquement d'eux. Le constat est identique pour les huit cadres observés.



### 3.4.3. La régulation des événements : quels effets pour les cadres de proximité ?

La régulation des événements est partie constitutive de l'activité des cadres de proximité mais peut aussi se traduire par des coûts physique, cognitif et psychologique pour eux. L'amplitude horaire de leur journée de travail est très large afin de trouver des plages calmes pour « *travailler tranquillement* ». Tôt le matin, le midi ou le soir, le service est fermé au public et les agents sont moins nombreux dans les locaux.

*« Si vous utilisez la plage du matin, il faut arriver à 7h puisque la grille ouvre à 7h. Mais à 7h, vous êtes un peu en stress parce qu'il faut ouvrir les micros, il faut tout ouvrir, il faut mettre en route. Et vous travaillez en vous disant : « les agents vont arriver, les agents vont arriver ». Vous avez un compte à rebours. Alors que le soir, je peux travailler jusque 18h30, 18h45, 19h. Enfin, il faut que je parte à 19h20 puisque l'alarme et la grille se mettent en route, et se déclenchent à 19h30. »*

Les cadres peuvent alors se concentrer sur leur travail de cadre, tel que traiter les dossiers à fort enjeu ou faire des analyses pour certains usagers, sans être trop sollicités. Les temps méridiens sont souvent réduits au minimum physiologique, en mangeant souvent « sur un coin de bureau », et très souvent sans sortir du lieu de travail. D'autres cadres préfèrent rapporter du travail à la maison :

*« Bien sûr de manière inévitable chez soi le soir, ou chez soi le week-end, ou chez soi à un autre moment. Donc là, c'est pour les tâches qui le permettent, parce que, quand même, il faut savoir qu'on ne peut plus travailler sur certaines applications. De chez soi, on ne peut pas. Alors, il y a certains dossiers que je ramène en papier à la maison, et je peux travailler. Mais si je voulais travailler sur Hélios, ce n'est pas possible. [...] Tout ce qui est intranet, je ne peux pas. »*

L'expression de la « *conscience professionnelle* » revient souvent dans les discours des cadres rencontrés. Celle-ci est souvent liée au sens du service public et au poids de leur responsabilité personnelle et pécuniaire. Ces responsabilités peuvent en effet les conduire devant les tribunaux s'il y a défaillance du service. Certaines situations, notamment les dossiers urgents et/ou complexes, engendrent du stress qui, s'il est quotidien, s'ajoute à la fatigue cognitive créée par les multiples sollicitations, d'autant plus lorsque ces sollicitations sont vécues comme subies par les cadres. Dans ce cas, la proximité qu'implique la fonction est ressentie comme négative par les cadres qui auront des difficultés à tenir leur positionnement dans le temps, voire chercheront à prendre de la distance. Au contraire, lorsqu'il s'agit de sollicitations choisies, les cadres vivent cette proximité positivement en se sentant utiles pour l'équipe.

## 4. Expérience et résolution de problèmes : la recherche de proximité par les cadres

Tous les cadres tentent de réguler en continu l'activité des services dont ils ont la charge, révélant la dimension collective du métier d'encadrement de proximité. Comme nous l'avons constaté, les résolutions de situations problématiques peuvent prendre plus ou moins de temps, en fonction de la complexité des situations rencontrées et de facteurs échappant au contrôle des cadres comme le type et le temps de réaction du public, mais également en fonction des cadres de proximité eux-mêmes et de leur parcours. Ce constat s'est révélé quels que soient les services observés. Ainsi, l'expérience peut être une ressource dans certaines conditions. Nous centrons particulièrement notre analyse sur les événements en lien avec la technicité du métier, qui sont, comme nous l'avons vu, ceux apparaissant le plus fréquemment. D'après l'ensemble des situations de travail observées, ce sont aussi ceux demandant le plus d'investissement aux cadres pour résoudre les problèmes que ces événements soulèvent, tant en termes de temps accordé que de stratégies mises en place.

### 4.1. La référence aux agents quand l'expérience manque

Dans la première partie des résultats de ce chapitre, nous avons vu que les cadres récemment sortis d'école rencontrent très souvent des problèmes complètement nouveaux et de toutes sortes. Ces jeunes *Cadres encadrants directs* ont souvent le réflexe de se référer à leurs cours, aux tutoriels pour suivre les procédures, aux documents sauvés çà et là au fil de leur activité, avant de demander conseils aux équipes. En effet, nous avons remarqué qu'Amélie, chef de service d'une trésorerie de deux agents depuis 6 mois, se déplace constamment dans les bureaux des agents pour leur demander toutes sortes d'informations sur les dossiers en cours et d'aides sur les procédures à suivre, ce qu'elle obtient immédiatement grâce à l'expérience de l'équipe.

Cependant, la comparaison novice/expérimenté en fonction de l'ancienneté dans cette administration n'est pas suffisante pour comprendre l'ensemble des stratégies développées par les cadres. Il faut aussi prendre en considération les ruptures dans les parcours, par exemple un passage d'une ancienne filière à l'autre, un changement de cœur de métier. Tous ces éléments sont autant de clés de lecture qui peuvent mettre à mal et remettre en cause les compétences de certains cadres de proximité qui, très compétents dans leur domaine

précédent, sont redevenus « novices » à l'arrivée dans un nouveau service, par manque de connaissances techniques. La fusion entre les deux filières facilitant le passage de l'une à l'autre n'a fait qu'accentuer ce phénomène. Ainsi, les agents deviennent là aussi ressources pour les chefs de service récemment nommés, soit sur leur premier poste pour les *Cadres devenus encadrants* et les *Cadres anciens novices en encadrement*, soit sur un nouveau poste dans la continuité ou en rupture avec les parcours de travail des cadres pour l'ensemble des trois types de parcours définis dans le Chapitre 5.

Voici ci-dessous un exemple d'évènement rencontré par Claire, qui possède déjà une certaine technique du métier, en consolidant des fichiers d'utilisateurs, mission qui n'est pas véritablement destinée aux chefs de service mais qu'il souhaite réaliser à la fois en soutien de son équipe et pour connaître les problématiques qui se présentent dans le service. C'est en quelque sorte un moyen de se positionner au plus proche du travail réalisé par l'équipe.

---

Claire, entre 45 et 49 ans, *Cadre ancien novice en encadrement par promotion interne*  
Chef de service, Trésorerie (2 agents) depuis 1,5 an

---

**13h44** Difficultés pour consolider les fichiers

*Lorsqu'il y a plusieurs factures impayées au même nom, la procédure à suivre est de regrouper les différentes factures en un même dossier. Cela permet de gagner du temps en évitant de chercher indépendamment chaque facture dans la liste de contentieux. Cela permet d'avoir un fichier de contentieux « propre », c'est-à-dire sans ligne redondante.*

Le cadre remarque un nom d'utilisateur non connu sur cette liste de contentieux, va voir l'agent pour lui demander si celui-ci connaît cet usager. Réponse : non.

Le cadre retourne à son bureau et recherche ce nom dans la liste à consolider pour voir s'il s'agit du nom d'une personne ou celui d'une société. Il s'agit de la liste alphabétique de toutes les personnes ayant à payer le rôle d'eau qui fournit ces renseignements : propriétaire, adresse, abonné et numéro de compteur. Le nom n'est pas dans cette liste.

Le cadre vérifie le nombre de factures impayées : il y en a 2. Il retrouve ensuite le nom mais ne sait toujours pas s'il s'agit d'une personne physique ou d'une société. Le cadre prend note des numéros des deux factures en question.

**13h50**

Le cadre dit à l'agent qu'il pense que c'est une SCI car les deux abonnés ont des adresses différentes. Il recherche donc dans l'application informatique ce nom par rapport à la taxe d'habitation.

**13h53**

L'agent, qui a cherché de son côté, vient confirmer qu'il s'agit bien d'une SCI et imprime le document qui le prouve pour l'apporter au cadre.

Le cadre retrouve alors la relation avec le nom de jeune fille de l'utilisateur et décide de ne pas faire de poursuite personnelle, mais via la SCI, en vérifiant l'existence d'un compte bancaire de la SCI par une autre application informatique, de manière à faire un avis à tiers détenteur. **Résolu**

---

Ici, dans cette recherche de proximité, Claire rencontre une difficulté pour relier des factures non payées à l'usager correspondant. Ne sachant pas comment s'y prendre, elle sollicite alors l'intervention d'un agent, qui trouve avant elle le lien correspondant. Cet événement a ainsi pu être résolu en une seule fois, en 11 minutes, sans qu'il y ait besoin d'y revenir par la suite. L'objectif de proximité du cadre est ici atteint au prix du dérangement dans le travail de l'agent.

#### 4.2. La présence d'un adjoint comme soutien

Le manque de connaissances des services encadrés par les nouveaux chefs de service, ou par ceux arrivant sur un poste qu'ils n'ont jamais occupé auparavant, ne leur permet pas d'apprécier réellement la charge de travail. Ils peuvent perdre rapidement toute crédibilité auprès des agents, s'ils ne cessent de les solliciter pour demander de l'aide. La présence d'un adjoint peut alors être une ressource supplémentaire dans leur recherche de proximité, à condition que la taille des services soit suffisante pour que les chefs de service aient la possibilité d'être secondés :

*« Si vous voulez, c'est un poste assez gros, il y a 9 agents. 9 agents avec un adjoint, l'adjoint pourrait déjà récupérer pas mal de questions des collaborateurs d'une part, et pas mal de questions et de dossiers de la part des partenaires d'autre part. Ici, le fait que le poste est assez gros, il y a de la demande. Et le fait que tout arrive sur le chef de service, ben voilà, je ne peux pas répartir. Alors que sur un poste plus petit, c'est moins dense. Et sur un poste plus gros, il y a sans doute un ou deux adjoints. Donc finalement, c'est la mauvaise intersection, c'est celle-ci, celle où il n'y a pas d'adjoint. »* (Chef de service, Trésorerie, dep. DO)

L'adjoint peut donc prendre une place prépondérante dans l'organisation du travail des services. Pourtant, la répartition de ses tâches est très variable : il n'existe aucune prescription sur le fonctionnement de cette équipe d'encadrement de proximité. Par exemple, tous les chefs de service rencontrés conservent la notation des agents et délèguent les autres tâches de façon plus ou moins informelle et selon des critères bien différents : répartition géographique des locaux, facilités techniques pour certains sujets, préférences personnelles. Trois des quatre adjoints rencontrés sont en charge du recouvrement contentieux, de la partie comptable, etc. et ont une place de référent technique, alors que le dernier a plutôt un rôle de soutien au management. En fonction des chefs de service, l'adjoint peut aussi s'occuper de certaines missions transversales comme la gestion des congés, la gestion du matériel, ou encore le roulement mensuel des tâches en tant qu'organisation interne des services. Certains chefs de service ont néanmoins tenté de formaliser cette répartition des tâches afin que chacun puisse trouver sa place au sein du binôme, et conserver toute sa crédibilité devant les équipes en

limitant les injonctions contradictoires. C'est le cas pour deux des adjoints rencontrés dont les chefs de service respectifs formalisent leur mission par une « lettre de mission », alors que les deux autres sont sur des consensus oraux, non formalisés.

Prenons ici l'exemple de Charles, qui a été contacté par un chef de service d'un autre SIE pour obtenir des informations sur une entreprise, à double localisation géographique, qui a des restes à payer (impôts, TVA, etc.) sur cet autre SIE.

---

Charles, entre 55 et 59 ans, *Cadre ancien novice en encadrement depuis toujours cadre A*  
Chef de service, SIE (45 agents) depuis 1,5 an

---

**10h03 Téléphone : demande de renseignements**

Le chef de service du SIE du département ZZ demande un renseignement sur une entreprise basée principalement dans le département DO et secondairement en ZZ : le dossier n'a pas évolué depuis août 2012 (*on est en octobre 2012*). Le cadre ne sait pas ce qu'il en est et propose de regarder avant de le rappeler.

[...] **11h01 Téléphone : demande de renseignements (2)**

Le cadre lit l'e-mail envoyé par ce chef de service, l'imprime et va le chercher. Au retour, il passe par le bureau de l'adjoint pour lui en parler, mais celui-ci n'est pas là. Le cadre retourne à son bureau puis voit que l'adjoint revient. Le cadre se rend dans son bureau pour lui expliquer le contenu de l'e-mail et lui demander de vérifier pourquoi il n'y pas eu d'action. Réponse : l'adjoint ne sait pas et doit faire les démarches.

[...] **11h12 Téléphone : demande de renseignements (3)**

L'adjoint revient vers le cadre pour lui annoncer que le dossier avait été traité en 2009, et apporte le document servant de preuve, en l'alertant sur le fait qu'il y a encore des restes à payer de 2008 (*Etant en 2012, une action est urgente pour éviter que le délai prescrit de 4 ans ne soit dépassé*). Le cadre et l'adjoint discutent pour savoir quelle décision prendre : ok pour les deux dégrèvements. L'adjoint confirme la procédure. Le cadre questionne sur un point technique de la procédure à suivre, l'adjoint répond. Le cadre demande tout de même à l'adjoint de vérifier avant de confirmer la procédure à suivre. En attendant, le cadre pose le dossier sur un coin de son bureau.

[...] **11h50 Téléphone : demande de renseignements (4)**

L'adjoint vient faire le point sur la situation : il a délégué la recherche d'informations sur le dossier à un agent.

[...] **16h13 Téléphone : demande de renseignements (5)**

Le chef de service du SIP (présent dans le même bâtiment) passe échanger quelques dossiers, il en profite pour se greffer sur la discussion et apporter son aide pour le problème. Ce dernier, l'adjoint et le cadre reprennent les éléments du problème, sans apporter de solution : ils attendent le retour d'informations de l'agent pour prendre une décision. **Reste en attente.**

---

Charles ne connaissant pas le dossier, il ne peut pas apporter de réponse immédiate. Cet évènement va ainsi réapparaître plusieurs fois au cours de la journée : réception de l'e-mail de ce chef de service qui liste les éléments récapitulatifs de la situation qu'il possède, première discussion avec l'adjoint pour lui faire part des éléments, retour de l'adjoint, puis discussion avec d'autres cadres de proximité. A la fin de la journée, cet évènement n'aura pas encore

trouvé de solution définitive. Dans ce cas, le rôle de l'adjoint est décisif : c'est lui qui va chercher les informations dans les applications informatiques avant de donner la tâche à réaliser à un agent du service.

Cependant, quand certains chefs de service reportent sur l'adjoint la totalité des objectifs assignés au service par la direction sans individualisation de ses objectifs, l'adjoint devient une « zone tampon » au milieu de tensions contradictoires. Sans responsabilité personnelle et pécuniaire comme le chef de service, il se positionne alors comme relai du chef de service qui, à distance, repose sur lui toute la proximité de sa fonction.

#### 4.3. L'identification des personnes ressources à la direction locale par l'expérience

Les cadres dont le parcours s'est déroulé dans le même département, voire la même inter-région, savent très souvent où trouver l'information ou l'interlocuteur qui la leur apportera. Cet essai d'anticipation montre une expertise métier où les cadres de proximité sont ressources pour les services. Dans le cas inverse, ils se retrouvent en difficulté. Prenons ici Béatrice qui a reçu un e-mail de convocation pour la vente d'un terrain communal. Celle-ci constate une erreur au niveau de la TVA appliquée. Si la vente a lieu dans l'état, en tant que comptable public, elle pourra être poursuivie pénalement et verser de ses deniers personnels la différence entre la TVA annoncée et celle à appliquer véritablement.

---

Béatrice, entre 45 et 49 ans, *Cadre devenu encadrant par promotion interne*  
Chef de service, Trésorerie (9 agents), depuis 4 ans

---

**14h23** E-mail : Problème de TVA sur une vente d'un terrain (1)

Le cadre reçoit un e-mail de convocation pour la vente d'un terrain constructible, soumis à la TVA. Il regarde le document joint et remarque une erreur dans la TVA appliquée. Il doute.

[...] **15h12** E-mail : Problème de TVA sur une vente d'un terrain (2)

Le cadre relit l'e-mail, puis la documentation arrivée récemment sur les différents taux de TVA. Il téléphone ensuite à la mairie pour qu'elle explique la situation. Le cadre rappelle le cadre légal et demande la délibération.

[...] **15h47** E-mail : Problème de TVA sur une vente d'un terrain (3)

Arrivée de l'e-mail avec la délibération, que le cadre lit et remarque qu'il n'y a pas que la vente d'un terrain constructible mais aussi de parkings. Pas de problème pour les parkings.

**15h51**

Le cadre décide d'appeler la direction locale mais ne sait pas qui contacter. Il téléphone à une première personne, explique la situation, ce n'est pas la personne compétente. Il téléphone à une seconde personne, sans réponse.

[...] **16h04** E-mail : Problème de TVA sur une vente d'un terrain (4)

Le cadre décide d'envoyer un e-mail à cette seconde personne en expliquant la situation.

[...] **16h12** E-mail : Problème de TVA sur une vente d'un terrain (5)

Le cadre reçoit un e-mail réponse automatique d'absence. **Reste en attente.**

---

Ne souhaitant pas prendre de risque, elle se laisse le choix entre modifier le document ou annuler la vente, cette deuxième option signifiant que le travail qu'elle a effectué en amont pour préparer la vente sera perdu. Pour cela, elle a besoin d'avoir plus d'informations : sur la situation de vente et sur les textes légaux. D'un côté, elle téléphone à la mairie en question pour cerner précisément le problème et annoncer son potentiel veto. De l'autre, elle ne possède pas les connaissances techniques nécessaires et devant l'urgence de la vente, choisit de contacter directement la direction locale. N'ayant pas localisé l'expert technique dans la direction, elle tente une première personne, non compétente, puis une deuxième, sans résultat. Sans certitude, elle est bloquée : sa responsabilité est en jeu et la situation reste en attente.

#### 4.4. La constitution de bases de données personnelles avec l'expérience

Quant aux cadres expérimentés, c'est-à-dire ceux qui ont déjà passé quelques années à la tête d'un service quel qu'en soit le type, ils arrivent souvent à rattacher un problème nouveau à une connaissance ou un référentiel, leur permettant de résoudre la situation. Ceux-ci adoptent d'autres stratégies en se construisant un réseau d'expertise plus ou moins formel au fil des années. Cela leur permet de traiter beaucoup plus rapidement les problèmes dits « courants », dont la fréquence est régulière ou dont la complexité est habituelle. Ils ont en effet recensé ces problèmes déjà vécus, ou potentiellement à vivre, dans une base de données personnelles, non mutualisée :

*« Dès que je reçois une note, je l'imprime et je la stocke dans mon sac. Là, je n'ai pas le temps de les lire. Je le fais le soir chez moi. J'en tire ce qui m'intéresse puis je les range dans les dossiers. Je me suis fait mon classement à moi. Regardez mon armoire, elle en est pleine ! »*  
(Chef de service, trésorerie, dep. DO)

*« Moi, je suis peut-être un peu plus moderne [par rapport à d'autres chefs de service]. J'imprime les grandes notes mais surtout je mets tout sur disque dur. Et sur le disque dur, j'ai des dossiers, tous les grands thèmes sont répertoriés dedans. Parce que je trouve que le papier, c'est lourd. Mais les grosses notes, en général, vous voyez, je les imprime. Je les lis parce que je préfère quand même mieux les lire tranquillement plutôt qu'à l'écran. Cela me permet aussi de surligner. Mais aussitôt que j'en ai pris connaissance, et en plus comme maintenant on fait des réunions mensuelles, je fais à chaque fois pour les agents des petits résumés de notes. Donc une fois que j'en ai pris connaissance, que j'ai fait le résumé de note, que je connais la note, enfin je ne la connais pas en détail mais que je connais dans les grandes largeurs ces principales composantes, après je détruis la note papier. De toute façon, elle est classée dans mon ordinateur. Donc si un jour je dois aller la reconsulter, ou si un agent me la demande plutôt que d'aller chercher dans nos applications informatiques, cela me permet de l'avoir directement. »*  
(Chef de service, SIP, dep. DO)

*« Disons que le classement informatique proposé par la centrale n'est pas aussi fin que sur mon ordinateur. Vous avez par exemple un dossier sur la fiscalité professionnelle. Donc c'est vaste. Alors que moi, à l'intérieur, j'ai fait un truc TVA, un truc IS, un truc taxes annexes, un truc...*

*enfin vraiment tout ce qui relève du service. C'est quand même beaucoup plus détaillé pour que ce soit plus facile pour moi de retrouver. Et à l'intérieur de chaque gros dossier, j'ai différencié, soit c'est classé par année, par exemple les suivis d'indicateurs sont annuels. Par contre, si c'est des thèmes de notes, cela dépend du thème de la note. Il y a plusieurs classements à l'intérieur. » (Chef de service, SIE, dep.RO).*

Grâce à la connaissance de leur activité, à partir des documentations, notes reçues par e-mail, flash info, etc., ils ont glané les informations utiles immédiates ou dans l'avenir, puis les ont pré-triées en fonction des problèmes qu'ils pensaient pouvoir rencontrer dans leur activité.

#### 4.5. Le recours aux réseaux informels constitués au fil des parcours

Les 14 cadres de l'étude, quels que soient leurs parcours de travail, se sont insérés dans des réseaux horizontaux, souvent non formalisés, pour tenter de capter les informations utiles. L'entraide est forte entre les jeunes chefs de service qui se téléphonent pour se communiquer les problèmes actuels et échanger les solutions et autres « trucs » trouvés pour les contourner. Un système de tutorat spécifique à ce département a été instauré par la direction locale entre les jeunes novices et les anciens expérimentés.

Il existe également un soutien entre les cadres d'un même type de service au sein d'un même département, mais aussi avec ceux des départements limitrophes qu'ils ont pu connaître au cours de leur carrière. C'était le cas pour Benoît, dont nous avons présenté un morceau de sa chronique d'activité dans la première partie des résultats. Il avait été interrompu pour une demande d'aide d'un cadre de proximité extérieur au service. Il a alors permis d'enrichir la question de départ en apportant d'autres éléments à questionner pour résoudre la situation.

A l'inverse, l'exemple suivant illustre un cadre de proximité s'appuyant sur les ressources de son réseau personnel. En effet, l'un de ses agents l'a questionné sur le choix d'un compte d'imputation. Benoît, ayant pourtant une certaine expérience du métier, ne connaît pas la réponse et propose de vérifier, car il sait déjà où trouver la réponse : la direction locale avait envoyé un e-mail quelques temps auparavant. Malheureusement, il ne retrouve pas cet e-mail. En attendant, il demande à l'agent le numéro du compte en question. Celui-ci lui fournit l'ensemble du dossier. Ces éléments en sa possession, il contacte un de ses collègues, chef de service en trésorerie, pour lui expliquer la situation. Ce dernier le conforte dans sa propre compréhension : la direction aurait commis une erreur, ce que Benoît va vérifier en contactant celle-ci. En milieu d'après-midi, il en reçoit la confirmation.



---

Benoît, entre 45 et 49 ans, *Cadre devenu encadrant par promotion interne*  
Chef de service, Trésorerie (9 agents), depuis 4 ans

---

**11h35** Cas particulier peu récurrent : choix du compte d'imputation (1)

Un agent demande de l'aide pour savoir sur quel compte d'imputation placer l'argent. Le cadre propose de vérifier par e-mail.

[...] **11h40** Cas particulier peu récurrent : choix du compte d'imputation (2)

Le cadre recherche l'e-mail en question, demande précisions sur la situation à l'agent.

Le cadre va voir l'agent avec le numéro de compte pour avoir confirmation.

Le cadre recherche toujours l'e-mail car ne sait pas ce qu'il faut faire dans ce cas.

L'agent donne au cadre le courrier correspondant. Le cadre retourne à son bureau pour lire le courrier et dit ne pas tout comprendre. Il fait une deuxième lecture à haute voix.

**11h46**

Le cadre décide de téléphoner à un collègue cadre de proximité.

Au téléphone : ce collègue confirme sa compréhension du courrier car erreur dans la lettre. Le cadre propose de faxer la lettre, et se renseigne si d'autres cadres de proximité ont eu ce problème. Pas de retour.

Le cadre téléphone à la direction. Personne. Il envoie un e-mail.

Le cadre faxe la lettre à son collègue.

[...] **11h57** Cas particulier peu récurrent : choix du compte d'imputation (3)

Le cadre demande à l'agent si le faxe est bien parti. Réponse : oui.

[...] **15h06** Cas particulier peu récurrent : choix du compte d'imputation (4)

Le cadre a la réponse de la direction à l'e-mail envoyé le matin. Le courrier de la préfecture était bien erroné. Il imprime le message et le classe dans le dossier. **Résolu**

---

## 4.6. Favoriser le développement des compétences de l'équipe

Les cadres les plus expérimentés savent également prendre du recul comme en fermant la porte de leur bureau de temps en temps lorsqu'ils ont une affaire urgente à résoudre. Ils ont appris à prendre « la bonne distance » à tel moment, à gérer les événements en temps réel ou en différé. L'expérience permet de repérer les situations qui nécessitent de la proximité et celles qui demandent de la distance.

---

Benoît, entre 45 et 49 ans, *Cadre devenu encadrant par promotion interne*  
Chef de service, Trésorerie (9 agents), depuis 4 ans

---

**10h12** Cas complexe : marché public (1)

Un agent vient demander de l'aide.

Le cadre explique la situation, ajoute les informations manquantes à l'agent.

**10h18**

Diagnostic : appeler la communauté de commune pour dire qu'il manque des pièces justificatives, mettre en attente le dossier car nécessité de rectifier l'erreur.

[...] **11h36** Cas complexe : marché public (2)

L'agent demande quelles pièces sont à mettre pour constituer le dossier.

Le cadre lui répond. **Résolu**

---

Dans certains cas, ils connaissent le problème rencontré, repèrent que la résolution ne pose aucune difficulté et, toujours dans la recherche de construction de proximité avec l'équipe, ils sont en mesure de développer les compétences de l'équipe. Ainsi, lorsqu'un agent vient voir le cadre en le questionnant sur un marché public, ce dernier privilégie l'explication des différents éléments, quitte à ajouter ceux manquants, de manière à ce que l'agent puisse reconstruire lui-même la solution à son problème.

Malgré ces stratégies développées avec l'expérience, l'anticipation quotidienne de l'activité reste très difficile face aux changements perpétuels bouleversant la vie des services tels que la fusion et l'arrivée de nouvelles tâches dans les services, voire remettant en question l'expérience des cadres acquise tout au long des parcours de travail. Pour les cadres rencontrés, certaines tâches journalières restent incontournables telles que traiter les demandes de congés ou d'absence déposées dans l'application informatique, consulter l'extranet du département pour prendre connaissance des dernières nouveautés, relever plusieurs fois par jour la boîte e-mails du service et la sienne propre, alors que d'autres varient en fonction de l'activité du service. A la fin de la journée, certains cadres avouent ne pas savoir ce qu'ils ont fait dans leur journée, tant leur travail a été parcellisé, découpé, interrompu.

*« Je prévois cela, puis en fin de journée je me dis que je n'ai rien fait. Mais ce n'est pas qu'on n'a rien fait, c'est qu'on a fait d'autres choses. Mais on a du mal au fil de l'eau, à quantifier, à consolider, à agréger tout ce qu'on a fait et qui nous a détourné de l'objectif pour lequel on était venu le matin. »* (Chef de service, Trésorerie, dep. DO)

Ils sont souvent incapables de se remémorer en détails cette journée : seuls les deux ou trois principaux problèmes traités, qu'ils soient prévus ou non, sont rappelés. Il existe d'ailleurs de grosses différences entre l'agenda prévu pour une journée de travail et le travail effectivement réalisé par les cadres, et ce, sans distinction de parcours professionnel.

## Synthèse

Notre étude apporte des clés de lecture sur le rôle de l'expérience dans la tenue des missions par les cadres. En effet, les multiples tâches plus ou moins complexes nécessitent des compétences très variées pour répondre à la variabilité des situations de travail rencontrées par les cadres de proximité. Pourtant, en fonction des parcours professionnels, nous avons vu que ceux-ci se trouvent dans différentes configurations en maîtrisant ou pas les aspects techniques des métiers des agents qu'ils encadrent, et les aspects managériaux inhérents à leur fonction. D'ailleurs, en fonction de la vision qu'ils ont de leurs missions, les cadres de proximité vont s'auto prescrire des tâches différentes en insistant plus ou moins sur le pilotage des services, sur le soutien technique des équipes ou sur la coordination des équipes. A cela s'ajoutent des dilemmes où ils arbitrent entre pilotage par la performance avec la présence d'indicateurs et proximité prescrite par leur fonction, entre recherche de performance et amélioration des conditions de vie au travail, entre régulation des priorités pour assurer le bon fonctionnement du service et leur propre responsabilité pécuniaire et personnelle.

En fonction du mode de gestion adopté par les cadres, les distances au pilotage par la performance d'une part, et à l'activité de l'équipe d'autre part, que prennent les cadres de proximité, varient d'un cadre à un autre, mais varient aussi spatialement et temporellement pour un même cadre. L'expérience se construit en fonction des parcours, de la connaissance acquise de l'activité des équipes encadrées : les cadres s'approprient ces distances, les refabrique en fonction des situations de travail rencontrées.

Notre étude montre que de nombreux paramètres entrent en compte dans la reconstruction de ce couple distances / proximités : taille et type de service, présence d'adjoint ou d'agents expérimentés, création de bases de données personnelles, constitution de réseaux, etc. Des stratégies différentes sont ainsi mises en place par ces cadres, sans mutualisation des pratiques. Discuter entre pairs de ces pratiques managériales, de cette construction d'équilibre entre distances et proximités est une piste à investiguer dans la reconfiguration des rapports au travail et l'enrichissement des parcours de travail. C'est pourquoi nous avons poursuivi notre recherche par la mise en place d'ateliers réflexifs afin de favoriser les échanges de pratiques managériales entre cadres de proximité.

## Chapitre 8 – Atelier réflexif : un dispositif pour discuter de l'activité

Les chapitres précédents ont montré que les cadres de proximité sont de plus en plus souvent isolés dans les services dont ils ont la charge, d'autant plus lorsque les services sont petits. Les difficultés rencontrées entraînent des conséquences sur les conditions de vie au travail des équipes encadrées, mais aussi sur leurs propres conditions de vie au travail et leur santé. Subissant les transformations du milieu professionnel qui transforment à leur tour l'activité d'encadrement, certains cadres parviennent néanmoins à tenir leurs missions au quotidien. En fonction de l'expérience acquise au fil des parcours, nous avons vu qu'ils reconstruisent en permanence leur rapport au couple proximités / distances, ce qui leur permet plus ou moins de pallier les difficultés, de préserver leur santé. Les stratégies développées ne sont cependant pas mutualisées entre cadres, malgré l'existence de réseaux plus ou moins formels.

Ce dernier chapitre empirique est centré sur la mise en place d'un dispositif participatif, dont le but est de favoriser les échanges de pratiques professionnelles entre pairs. Nous l'avons appelé *atelier réflexif*, en nous appuyant sur l'idée d'activité réflexive qui implique une analyse critique de l'activité « *soit pour la comparer à un modèle prescriptif, à ce qu'on aurait pu ou dû faire d'autre, à ce qu'un autre praticien aurait fait, soit pour l'expliquer ou en faire la critique* » (Perrenoud, 2001, p.31). Nous avons organisé trois ateliers dans chacun desquels nous avons présenté aux cadres participants les trois mêmes situations « cas » observées et analysées à partir de nos premières investigations.

Avec les *ateliers réflexifs*, notre objectif est double : permettre un échange sur les pratiques et comprendre les stratégies développées par la pratique professionnelle des cadres de proximité au fil des parcours, tout en vérifiant si celles-ci sont partagées ou non au sein des groupes.

Après avoir présenté la méthodologie mise en place (§1), nous nous intéresserons aux résultats que produit un tel dispositif : d'une part au moyen d'une réflexion sur les discussions produites par le dispositif (§2), d'autre part au moyen d'une analyse des discussions entre cadres de proximité en y repérant les différentes stratégies qu'ils ont déployées (§3).

## 1. Méthodes

Tenus en dehors des situations de travail, les *ateliers réflexifs* avaient pour but d'outiller une analyse critique de l'activité à partir de traces d'observation. L'idée est de provoquer de manière collective, *in vitro*, les confrontations de pratiques qui font défaut, *in vivo*, en situation de travail. Ceci a deux visées : une visée compréhensive et une visée d'action. Selon Mollo & Nascimento (2013), les méthodes de confrontation, encourageant l'explicitation spontanée, permettent une meilleure compréhension de l'activité et des logiques individuelles et collectives qui la sous-tendent. Mais au-delà de la compréhension pour l'ergonome, en suivant ces auteures, la confrontation collective permet aux participants :

- la construction de représentations et de savoirs partagés : cette construction résulte du partage d'expériences individuelles qui permet un apprentissage mutuel ;
- l'évaluation collective des différents modes de réalisation de l'activité et des solutions issues de la confrontation.

Notre méthodologie de confrontation des pratiques s'inspire de la méthode JDA<sup>26</sup>, tout en l'adaptant à la situation des cadres de proximité (Nascimento, 2009 ; Nascimento & Falzon, 2014). L'idée est de reproduire de manière collective les confrontations de pratiques réalisées lors des auto-confrontations de manière individuelle. Pour un meilleur contraste entre les analyses, l'étude de cas se fait en deux temps : en sous-groupe, puis restitution au groupe.

### 1.1. Recueil de données : la mise en place d'ateliers réflexifs

#### 1.1.1. Objectifs généraux des ateliers réflexifs

Pour rappel, notre objectif est double : permettre un échange sur les pratiques et comprendre les stratégies développées par la pratique professionnelle des cadres de proximité au fil des parcours, tout en vérifiant si celles-ci sont partagées ou non au sein du groupe. Nous avons ainsi choisi de mettre en place trois groupes : deux dans le département RO, un dans le département DO. Ceux-ci étaient idéalement composés de 6 personnes, définies selon les critères suivants pour l'ensemble des groupes :

- Une moitié de cadres de proximité ayant participé aux investigations précédentes ;
- L'autre moitié de cadres de proximité nouveaux dans notre démarche de recherche.

---

<sup>26</sup> Jugement Différentiel d'Acceptabilité des écarts, mise en place dans le domaine de la radiothérapie.

### 1.1.2. Choix des participants

En concertation avec la direction locale de RO – le département DO ne souhaitant pas mobiliser d'autres cadres de proximité –, nous avons sélectionné les nouveaux cadres, sur un principe de volontariat, en choisissant les mêmes critères que pour les cadres ayant déjà participé aux entretiens de reconstitution des parcours, aux observations de l'activité et auto-confrontations. Nous souhaitions savoir si nos premiers résultats étaient plus largement partagés par les cadres. Dans les faits, les cadres ayant accepté de participer aux *ateliers réflexifs* ont souvent rencontré des contraintes personnelles ou professionnelles pour se libérer effectivement aux créneaux horaires retenus, ce qui a réduit le nombre de participants à 14 cadres : 8 ayant participé aux investigations précédentes et 6 nouveaux (cf. Tableau 18).

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Département	RO	RO	DO
Cadres ayant participé aux études précédentes	- Chef de service Trésorerie (8 agents) <i>Cadre encadrant direct</i> - Chef de service Trésorerie (5 agents) <i>Cadre devenu encadrant</i> - Adjoint SIP (43 agents) <i>Cadre encadrant direct</i>	- Chef de service Service de production DRFiP (22 agents) <i>Cadre encadrant direct</i>	- Adjoint Paierie (13 agents) <i>Cadre devenu encadrant</i> - Chef de service SIE (25 agents) <i>Cadre ancien, novice en encadrement</i> - Chef de service Trésorerie (2 agents) <i>Cadre ancien, novice en encadrement</i> - Chef de service Trésorerie (9 agents) <i>Cadre devenu encadrant</i>
Cadres nouveaux dans la démarche	- Adjointe Trésorerie (45 agents) - Chef de division DRFiP (4 services d'une vingtaine d'agents chacun) <i>Cadre encadrant direct</i> - Chargé de mission RH DRFiP	- Chef de service Trésorerie (6 agents) <i>Cadre devenu encadrant</i> - Chef cellule Contrôle de gestion DRFiP (4 agents), avant Adjoint, Trésorerie <i>Cadre encadrant direct</i>	- Chef de cellule RH, DDFiP
Total	6 participants	3 participants	5 participants
Animation <sup>27</sup>	CG & CP	AN & CP	CP

Tableau 18 : Participants aux ateliers réflexifs

<sup>27</sup> CG : Corinne Gaudart ; AN : Adelaide Nascimento; CP: Cécile Piney

### **1.1.3. Organisation des ateliers**

Chacun des trois groupes s'est réuni une fois pour une séance de minimum trois heures. Les trois séances ont été organisées en juin et juillet 2014, soit entre 2 à 3 mois après la phase d'entretiens d'auto-confrontation. Ces séances ont été animées par deux ergonomes, exceptée la dernière séance.

### **1.1.4. Organisation des séances**

La séance commence par un tour de table afin que tous les participants puissent exposer rapidement au groupe leurs parcours et les caractéristiques des services qu'ils encadrent actuellement. Dans le département DO de petite taille, tous les cadres se connaissent déjà entre eux, alors que ce n'est pas le cas pour les deux ateliers tenus dans le département RO de grande taille. Nous expliquons ensuite les objectifs de l'*atelier réflexif* en les repositionnant dans le prolongement des travaux réalisés à la DGFIP : étude du Cnam sur l'incidence des indicateurs de performance (2011), suivi des espaces de dialogue (2010-2013) et étude sur l'encadrement de proximité de l'IRES (2012). Puis, nous détaillons notre démarche de recherche dans le cadre de cette thèse. Certains cadres, ayant participé aux premières investigations, la connaissent déjà, tandis que d'autres n'ont eu jusqu'alors que très peu d'informations sur la démarche, les objectifs et le dispositif de nos *ateliers réflexifs*.

Le contenu de la séance est divisé en deux séquences. La première, d'environ 30 minutes, est consacrée à un travail en binôme sur une situation « cas », chaque binôme ayant une situation « cas » différente. Les cadres discutent entre eux du « cas » et de leurs propres pratiques dans ce type de situation en mettant en évidence les points communs et les différences, les accords et les désaccords entre eux. Les animatrices passaient dans les groupes pour s'assurer de la compréhension du « cas ». Dans la seconde séquence, d'environ 1h45, chaque binôme restitue ces points qui sont portés à discussion et débat par l'ensemble du groupe. Enfin, une synthèse conclusive par les animatrices reprend les éléments saillants des discussions, ce qui dans les faits entraîne de nouvelles discussions entre les participants. Avec l'accord des participants, l'ensemble des échanges ont été enregistrés et transcrits.

Dans la réalité, seul le Groupe 1 a fonctionné selon la démarche décrite ci-dessus. Le fait que les participants soient, dans deux des trois groupes, moins nombreux que prévu a entraîné une réorganisation de ces deux séances. Dans le Groupe 2 avec trois participants, la séquence de

travail en binôme sur une situation « cas » a été supprimée pour une discussion des trois situations « cas » avec l'ensemble des participants. Dans le Groupe 3 avec 5 participants, nous avons formé un binôme et un trinôme qui ont travaillé deux situations « cas » : une commune (Cas 3) et une différente (Cas 1 pour le binôme et Cas 2 pour le trinôme).

#### **1.1.5. Choix des trois cas**

Notre objectif était de retenir des éléments évocateurs pour l'ensemble des participants, quels que soient le type des services encadrés, la taille des équipes encadrées, les départements où ont lieu ces ateliers et les parcours des cadres participants. Nous avons sélectionné trois cas (cf. Annexe 12) évoquant des éléments spécifiques, dont nous pensions qu'ils pourraient porter plusieurs interprétations et amener des controverses dans les discussions au niveau de :

- Cas 1 : la construction des proximités / distances et la variabilité des situations rencontrées, à partir d'une heure de chronique d'activité, montrant le traitement du courrier entrant par un *Cadre encadrant direct* en début de parcours, dans sa première prise de fonction d'encadrement depuis 6 mois (cf. Amélie dans les Chapitres 6 et 7).
- Cas 2 : la prise de décision et la gestion des temps à partir d'un récit d'une demi-journée d'un cadre, de type *Cadre devenu encadrant* en fin de parcours professionnel, depuis 3 ans dans le service (cf. Louis dans le Chapitre 7).
- Cas 3 : la mise en tension entre l'évaluation des performances – celles des cadres eux-mêmes, celles des agents qu'ils encadrent – et de leurs propres conditions de vie au travail, à partir de verbatim recueillis lors des entretiens et des auto-confrontations. Ces verbatim montrent différents points de vue portés par les cadres de proximité.

### **1.2. Méthodes d'analyse**

Tout d'abord, l'analyse a été qualitative et quantitative (cf. Annexe 13). Elle prend en compte l'unité d'analyse « cas » et « groupe » en distinguant les sujets (constats, témoignages, propositions) et les types de discussion (consensus, controverses, points non débattus). Ainsi, le même corpus a été codé de deux manières différentes. Ensuite, une analyse thématique sur l'ensemble des trois groupes a été réalisée. Pour cela, quatre catégories d'analyse ont été retenues : les transformations de l'activité d'encadrement de proximité, la gestion des priorités pour tenir les missions, les stratégies de prise de distance vis-à-vis du pilotage et du travail réel des équipes, et les propositions des participants afin que les cadres encadrants novices apprennent à se protéger pour durer dans le métier.



A partir de trois situations « cas », notre méthodologie a permis d'animer et de développer des discussions portant sur l'activité d'encadrement et des échanges entre pairs sur les stratégies déployées par chacun des participants dans le quotidien de son travail. L'activité, ses déterminants, les ressources et difficultés des cadres de proximité sont alors débattus dans ces ateliers. Nous verrons que les échanges portent surtout sur les transformations de l'activité d'encadrement liées aux évolutions de la Fonction Publique, et les différentes stratégies mises en place par ces cadres pour faire face à ces évolutions de l'activité et tenir les missions sur le long terme.

Les résultats sont présentés en deux temps. Dans un premier temps, nous présentons les analyses quantitatives du type de discussion déployée dans les ateliers : d'une part les types d'échanges que produisent les discussions en termes de constats, témoignages, propositions et d'autre part, les consensus, les points de « non débat » et les controverses qu'elles permettent selon les cas présentés (§2). Dans un deuxième temps, l'analyse qualitative thématique présente les données de manière transversale aux groupes et aux cas (§3).

## 2. Les différents types d'échanges : des situations « cas » qui alimentent consensus et controverses

La durée de trois heures initialement prévues pour les *ateliers réflexifs* se trouve dans les faits débordée. En effet, les participants poursuivent souvent les discussions, allant parfois jusqu'à repousser leurs propres contraintes horaires. Cet enthousiasme témoigne de la nécessité d'un tel dispositif qui offre la possibilité aux cadres d'échanger entre eux sur leur activité.

Les premières analyses montrent que, quelles que soient les situations « cas » abordées et les groupes constitués, les discussions entre les cadres participants sont de trois types :

- des **constats** sur les situations « cas » : environnement de travail, méthodes de travail du cadre, manière de traiter telle ou telle tâche, positionnement du cadre dans son service, etc. Ceci est repéré par des phrases du type : « *elle [Amélie] essaie à sa façon* », « *il [Louis] sait quoi faire* », « *elle [Dorothée], elle considère que c'est un indicateur qui a du sens* ».
- des **témoignages** sur leurs propres situations de travail : caractéristiques de leurs services, leurs propres méthodes de travail, les transformations de l'activité, etc. Ceci est repéré par des phrases du type : « *dans mon service* », « *chez nous* », « *moi, je ne*

vais pas demander toutes les 5 minutes si cela s'est bien passé », « moi, je suis absolument contre les indicateurs », « moi, j'ai cela à mon accueil et à ma caisse ».

- des **propositions** sur les stratégies qu'ils conseilleraient aux cadres des situations « cas » ou alors mises en place dans leur propre situation de travail. Ceci est repéré par des phrases du type : « il faudrait qu'elle [Amélie] assure plus », « il faudra qu'elle [Amélie] change les méthodes pour se positionner comme cadre », « je dirai plutôt à l'agent d'aller regarder par-là ».

La Figure 30 présente une répartition par cas et par type de discussion. Selon le type de cas, la répartition par type de discussion va changer.

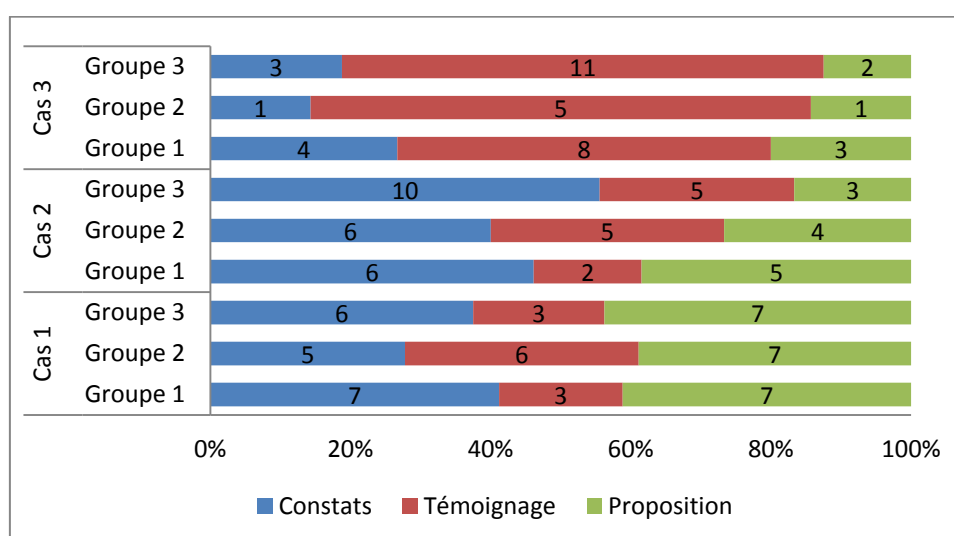


Figure 30 : Répartition des sujets de discussions selon les « cas » et les groupes.

Le Cas 1, portant sur l'activité d'Amélie, *Cadre encadrante directe* débutante, interpelle plutôt les participants sur la situation de cette jeune cadre qu'ils jugent majoritairement en difficulté (entre 28% des discussions pour le Groupe 2 et 41% pour le Groupe 1 portent sur des constats sur la situation rapportée), ainsi que sur les stratégies à adopter pour un cadre débutant afin de durer dans le métier (entre 39% des discussions pour le Groupe 2 et 44% pour le Groupe 3). Il en est de même pour le Cas 2 se référant à l'activité de Louis, *Cadre devenu encadrant* en fin de parcours. Ce cas favorise l'énumération des constats sur cette situation de travail particulière (entre 40% pour le Groupe 2 et 56% pour le Groupe 3) et, dans une moindre mesure, l'échange de pratiques professionnelles (entre 17% pour le Groupe 3 et 38% pour le Groupe 1). Au contraire, le Cas 3, présentant des verbatim différents sur la performance et les conditions de vie au travail, ouvre majoritairement les discussions sur les

propres situations des cadres de proximité (entre 53% pour le Groupe 1 et 71% pour le Groupe 2), au détriment des échanges sur les pratiques professionnelles.

Les formes des Cas 1 et 2, basées sur la reconstitution d'un morceau de l'activité d'un cadre, nous semblent plus propices pour amener les échanges entre cadres autour des stratégies qu'ils déploieraient dans les situations relatives ou dans leur propre situation de travail. Le Cas 3, construit sur le recensement de points de vue différents, favorise, quant à lui, la projection des cadres dans leur propre activité, en limitant le volet sur les stratégies mises en place par les cadres face aux situations qu'ils rencontrent.

Dans les discussions, nous identifions que certains points conduisent à des débats et d'autres non. Dans ce sens, il est possible de classer les discussions en trois types (cf. Figure 31) :

- des **consensus** entre les participants : transformation de l'activité, etc. Ceci est repéré par des phrases du type : « je suis d'accord », « moi aussi », « c'est aussi mon point de vue ».
- des **controverse**s entre les participants : attribution et délégation de certaines tâches, définition des missions des cadres de proximité, etc. Ceci est repéré par des phrases du type : « je ne suis pas d'accord », « moi, je ne fais pas comme cela », « je ne partage pas ton point de vue », « ce n'est pas ma pratique ».
- des **points de « non débat »** : des avis personnels portés par un ou deux participants non repris par le groupe.

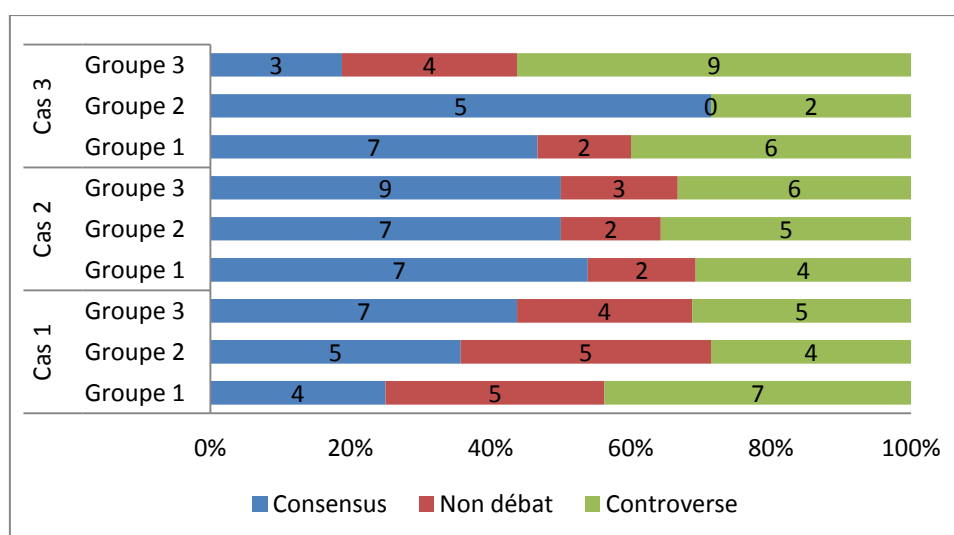


Figure 31 : Répartition des échanges selon les « cas » et les groupes

Selon nos trois cas et nos trois groupes (cf. Annexe 13), des consensus et controverses entre cadres apparaissent sur des sujets différents sur lesquels nous reviendrons dans le paragraphe suivant. Les discussions du Cas 1 portent plutôt des débats sur l'ouverture et le traitement du courrier, entre tâches attribuées aux cadres de proximité et déléguées aux adjoints ou agents, révélant différentes stratégies des cadres en fonction de leur expérience et de la taille des services encadrés. L'exemple ci-dessous illustre des controverses à partir de témoignages des cadres participant au Groupe 1 :

« Cadre1 : *Le courrier est le charbon de départ. C'est la base, c'est indispensable. Alors moi, à mon niveau, si on veut être au courant de tout ce qui se passe dans le service, c'est le courrier.*

Cadre2 : *Tout dépend. [...] Il y a quelquefois où il n'est pas du tout fait par les cadres, quelques fois dans les grosses unités. On vous l'apporte tout fait.*

Cadre3 : *Chez nous, c'est un agent qui l'ouvre, qui le met par secteur. Et chaque chef de service, cadre A, a son courrier.*

Cadre4 : *Chez nous, c'est un agent qui ouvre le courrier. Enfin, plusieurs. Et ils classent dans des pochettes. [...] Puis ils me les ramènent, je jette un œil et je redonne dans le service. »*

Les cadres des trois groupes se rejoignent aussi autour de consensus sur le Cas 1 lorsqu'ils témoignent tous de la nécessité d'observer quotidiennement l'activité des agents encadrés. Ils alimentent alors les discussions communes dans le même sens afin de repérer les signaux de l'activité des équipes par la construction de leur proximité dans les services, comme l'illustre l'exemple suivant du Groupe 1 :

« Cadre1 : *C'est le fruit de l'observation quotidienne de ce qui se passe autour. C'est aussi de laisser sa porte ouverte.*

Cadre2 : *C'est le fait d'être présent.*

Cadre3 : *C'est le fait de sortir de son bureau.*

Cadre1 : *Oui, c'est le fait d'être présent, d'être accessible.*

Cadre3 : *Oui, c'est clair. Tu restes dans ton bureau, tu n'es au courant de rien.*

Cadre1 : *Voilà, il faut être capable d'échanger. »*

Certains cadres, notamment ceux en direction qui ne sont pas à la tête de service de production, disent avoir découvert des pans de l'activité des cadres de proximité qu'ils ne connaissaient pas jusqu'alors, comme cet exemple issu du Groupe 2 à propos du Cas 1 :

« *Parce que moi, le courrier, je ne le faisais pas du tout. La gestion du public, ici, ce n'est que de la gestion des courriers. [...] C'est pour cela que je suis un peu... Je découvre. Je trouve qu'il y a beaucoup d'oral. Pour moi, il y a trop d'oral. »*

Quant au Cas 2, il a été interprété de deux manières différentes en fonctions des groupes et des préjugés sur l'âge et l'ancienneté. Pour les Groupes 1 et 2, Louis est un cadre aux méthodes de travail anciennes qui n'a pas su d'adapter à la transformation de son activité comme l'illustre les propos issus du Groupe 1 :

« Cadre1 : *Ce cadre [Louis] a dû mal à optimiser son temps de travail. [...]*

Cadre2 : *Mais c'est de la vieille école !*

Cadre3 : *Oui, c'est de la vieille école.*

Cadre4 : *Cela fait vieille école, oui. Et le fait d'aller voir si le courrier est arrivé deux fois dans la matinée...*

Cadre5 : *Oui.*

Cadre3 : *Oui. Puis la culture des indicateurs comme avant. Ce n'est quand même pas dramatique sa côte qui va être éjectée des statistiques. Enfin, bon... »*

Au contraire, pour le Groupe 3, il s'agit d'un cadre qui maîtrise très bien son métier et a su organiser son service. Pour les cadres de ce groupe, l'expérience de Louis lui permet de gérer son service sans pression :

« Cadre1 : *Il y a un caractère routinier, on va dire, mais du coup, il [Louis] est tellement bon qu'il se dit qu'il aura le temps de le faire même s'il a des imprévus, parce qu'il prend quand même le temps de lire Ulysse [intranet]. [...]*

Cadre2 : *Il [Louis] sait ce qu'il va faire. Et quand il a une question, il sait ce qu'il va répondre, ce qu'il va consulter.*

Cadre3 : *C'est la force tranquille. »*

Le Cas 3 a plutôt nourri des consensus et des controverses au niveau des indicateurs à suivre, des manières d'appréhender les objectifs, des conditions de vie au travail, comme dans le Groupe 3 à propos de l'utilisation des indicateurs dans le quotidien de l'activité des cadres :

« Cadre1 : *Elle sait qu'elle a du recouvrement à faire [à propos du cas de Dorothée], elle n'a pas besoin d'indicateur pour savoir traiter son recouvrement. Je suis assez d'accord avec elle.*

Cadre2 : *Moi, du tout. Je ne m'y retrouve pas du tout là. [...]* J'ai toujours regardé les indicateurs, toujours les objectifs. »

Cette première analyse quantitative et qualitative a montré que les ateliers réflexifs instaurent des consensus et controverses entre les participants : traitement des informations entrantes et plus particulièrement du courrier, considéré comme élément indispensable par certains et perte de temps lors d'un traitement intégral par d'autres ; construction de la proximité par les cadres ; suivi des indicateurs qui varient entre des cadres considérant ne pas avoir le temps pour les analyser et des cadres pilotant par les indicateurs de performance ou des indicateurs qu'ils se sont construits dans la pratique de leur travail. Ainsi, les cadres participants ont déployé différentes stratégies pas toujours partagées entre eux pour tenir leurs missions face aux transformations de la Fonction Publique et de leur propre activité. C'est ce que nous allons développer dans la partie suivante.

### 3. Maîtriser les risques et durer dans le métier : des nouveaux enjeux des cadres de proximité

Le Chapitre 5 a montré que le travail des cadres de proximité a évolué avec l'arrivée de nouvelles applications informatiques, des changements continus engendrant des réorganisations fréquentes des services de proximité, l'augmentation des responsabilités des cadres, etc. Nous présentons ici la transformation de l'activité des cadres de proximité en une activité de maîtrise des risques, termes employés par les cadres eux-mêmes. Ce tournant récent dans leur métier n'est mis à la lumière qu'à partir des analyses de l'activité, car ni l'administration étudiée, ni les discussions dans les espaces de dialogue, ne le formulent de cette manière. Dans un second temps, nous verrons que les cadres développent des stratégies à la fois pour maîtriser les risques et pour durer dans le métier.

#### 3.1. Maîtriser les risques : un tournant dans le métier d'encadrement

##### 3.1.1. Des cadres qui font de la gestion des risques

Dans les trois groupes, les cadres de proximité évoquent unanimement leur activité d'encadrement, qui est devenue dès lors plus tournée vers une gestion des risques, avec la création d'une mission spécifique à la maîtrise des risques :

*« Parce que quand on fait des arbitrages, il faut que l'on mesure les risques de ces arbitrages qu'on est en train de prendre. Qu'est-ce que cela va éventuellement provoquer ? [...] Et ce n'est pas pour rien, même si le titre est un peu ronflant, qu'on a créé une mission de maîtrise des risques. »* (Groupe 1, Cas 3)

Ces constats sont tout de même plus appuyés dans le Groupe 1, où les cadres encadrants des services de proximité (4 sur 6 participants) dans un département de grande taille sont plus nombreux que pour le Groupe 2 (1 sur 3 participants). Pour ces cadres de proximité, cette gestion des risques modifie l'activité d'encadrement et ses enjeux.

Lorsque l'on évoque la gestion des risques dans l'administration fiscale, il s'agit avant tout de risques financiers concernant les dossiers traités par les cadres de proximité, dont les responsabilités personnelle et pécuniaire, nous l'avons dit, peuvent être mises en cause. Concrètement, là où auparavant le travail sur dossiers était exhaustif, les cadres font maintenant des contrôles hiérarchisés selon des critères fixés par la hiérarchie, auxquels certains cadres observés en rajoutent quelques-uns : dossiers à forts enjeux, dossiers avec

limites de seuils, pourcentage de dossiers de tel ou tel type, etc. Ainsi, s'ils réalisent les contrôles suivant les critères définis par la hiérarchie, leur responsabilité de comptable public sera bien déchargée. Dans les faits, les cadres prennent un certain nombre de décisions dans le doute : pièce jointe manquante, informations incorrectes, ordonnateurs insistants, travail erroné de l'équipe encadrée, etc., entraînant de véritables risques financiers pour eux :

*« C'est de dire que je fais un plan de contrôle et **je regarde ce qui est à l'intérieur de ce plan de contrôle**. Tout le reste, je ne le regarde pas. Là, il y a un dispositif interne qui fait que **la responsabilité du comptable peut être exonérée s'il a respecté ce plan**. Mais à un moment ou un autre, que ce soit en recouvrement quand vous allez faire la main levée d'un ATD [Avis à Tiers Détenteur] pour un truc, ou quand vous allez payer des frais de déplacement du secrétaire général adjoint de la ville de XX parce qu'autrement, il va râler, alors qu'on sait qu'il y a un truc qui n'est pas tout à fait correct. Voilà, là, ce sont mes risques. »* (Groupe 1, Cas 3)

Ces cadres tentent ainsi d'apprécier au plus près les risques qu'ils prennent pour en limiter les conséquences : l'expérience est ici ressource dans l'estimation et la mesure des risques.

Outre ces risques financiers, les cadres des trois ateliers énoncent également une gestion des « risques humains » vis-à-vis des équipes encadrées. Ces risques sont liés à la façon d'organiser le travail dans les services par les cadres : en privilégiant encore par exemple le travail exhaustif sur dossiers malgré les moyens contraints, ou alors en distribuant la charge de travail pour optimiser l'efficacité pour les services au lieu d'une répartition équitable du travail entre les agents. Cela engendre des tensions dans l'organisation du travail et dans les collectifs, tensions que les cadres tentent de contenir en permanence :

*« Un [agent] n'est pas égal à un. [...] Donc, nous, notre rôle, notre performance en tant qu'encadrant, c'est **de savoir tirer le meilleur parti dans la mesure du possible de tout un chacun**. C'est-à-dire qu'il ne faut pas ostraciser les moins performants. [...] **Mais je ne peux pas non plus mettre toute la charge sur le plus performant**. [...] **Faire vivre cette collectivité est l'un des éléments importants de la performance du cadre**. »* (Groupe 1, Cas 3)

Selon les connaissances des métiers et des compétences présentes dans les équipes, éléments que les cadres ont acquis ou non au fil de leurs parcours, les cadres de proximité vont avoir plus ou moins les ressources pour estimer les risques, financiers ou humains, afin d'ajuster leurs prises de décisions.

Les « risques humains » sont également associés à la performance attendue par les cadres de proximité. Selon deux cadres du Groupe 1, certains cadres mettent encore la pression sur les chiffres en déployant les moyens les plus extrêmes pour les atteindre, au détriment des conditions de vie au travail et de la santé de tous, agents et cadres. Pourtant tous les participants ont pris note de l'évolution du discours de la direction générale sur la

performance qui met maintenant en avant les conditions de vie au travail. Néanmoins, cet intérêt accordé aux conditions de vie au travail par la hiérarchie se traduit au niveau des cadres de proximité par une augmentation de leur responsabilité vis-à-vis du « risque humain ». Quelle que soit l'expérience des cadres, ce risque est source de nombreuses discussions et inquiétudes entre cadres qui se questionnent sur la manière de déceler au plus tôt les agents en difficulté, sur les conditions pour maintenir de bonnes ambiances de travail avec les moyens contraints et limiter les conflits dans les équipes :

« Cadre1 : **Maintenant, on est obligé.** Dès qu'un agent ne se sent pas bien, cela va se ressentir dans l'effectif. Donc si on ne fait pas attention aux agents, que l'on ne commence pas à **déceler un problème**, il va manquer et il va se reporter sur les autres. [...] »

Cadre2 : Cela veut dire qu'en fait **il faut aussi faire attention à tout ce qui est atmosphère, ambiance.** Parce que généralement, quand ça commence à devenir un peu glacial, c'est qu'il y a un problème. [...] Il faut essayer de le trouver, de l'identifier. Sinon, cela va basculer très vite. **Ce sont des équilibres qui sont très, très fragiles.**

Cadre3 : Et cela d'autant plus que les choses se tendant un peu au sein des services, la relation sociale au sein des services se crispe aussi un peu. Et on voit apparaître ce qui n'existait quasiment pas avant, **des conflits interpersonnels au sein des services.** » (Groupe 1, Cas 3)

Jusqu'alors, la hiérarchie n'a pas apporté de clés à ces interrogations et les cadres ne se trouvent pas assez soutenus par leur direction locale, propos plus largement revendiqués dans les Groupes 1 et 2 tenus dans le département de grande taille. Avec l'intérêt croissant pour les facteurs de risques psychosociaux dans les politiques publiques, les cadres de proximité s'estiment également mal outillés pour réagir à ce type de situations, quels que soient les Groupes de participants. Pour eux, l'expérience propre à chacun n'est pas suffisante pour faire face aux « risques humains », qu'ils soient orientés vers les équipes de travail, ou bien sur les cadres eux-mêmes. Quelques cadres ajoutent la nécessité de discuter entre pairs, et avec la hiérarchie, pour mutualiser les façons de faire.

### **3.1.2. Une proximité paradoxale attendue des cadres**

En plus de gérer des risques, les cadres de proximité sont de plus en plus tiraillés quant à la demande de proximité qu'implique le terme de leur fonction de *cadre de proximité* et celui de *service de proximité* qu'ils encadrent, ici entendue comme proximité envers le public que celui-ci est en droit d'attendre du service public. Les agents attendent également des cadres qu'ils soient sur le terrain, proches d'eux, en redonnant du sens au travail, là où les changements de la Fonction Publique transforment les métiers. Les cadres de proximité estiment que c'est à eux d'expliquer ces changements, de faire accepter aux équipes les



objectifs fixés par la hiérarchie puis de les traduire en missions concrètes à réaliser, quoi qu'ils puissent en penser eux-mêmes :

*« C'est d'arriver à faire comprendre à nos collaborateurs pourquoi on a des objectifs, à quoi ils servent, ce qu'ils mesurent, et surtout ce qu'ils apportent comme réponses à des attentes autres que les nôtres, parce que les objectifs ne sont pas là que pour nous faire plaisir à nous en interne. Cela répond aussi à une mesure de l'activité, de la qualité de l'activité vis-à-vis de nos bénéficiaires de nos services. Donc c'est important. Puis après, on les fait adhérer aux objectifs et puis on essaie de les faire se réaliser. »* (Groupe 1, Cas 3)

Par ailleurs, la hiérarchie attend elle aussi une proximité de ces cadres vis-à-vis d'eux-mêmes, les plaçant dans une injonction contradictoire : comment être à la fois proche du terrain et proche de la hiérarchie ?

*« En tant que cadre, la petite spécificité qu'il y a, c'est que nous avons un double public. Nous avons nos agents, nos collaborateurs. [...] Et puis, on est sous le regard aussi de notre hiérarchie qui compte sur nous à la fois pour justement porter les messages et atteindre un niveau de performance maximale, parce que c'est aussi son rôle. »* (Groupe 1, Cas 3)

### **3.1.3. Conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité**

Ces transformations de l'activité d'encadrement et l'injonction à une double proximité, qui porte plusieurs contradictions, soulèvent des inquiétudes au niveau des cadres rencontrés dans les ateliers quant à leurs propres conditions de vie au travail qu'ils jugent trop souvent oubliées au profit de celles des agents. Certains des cadres de proximité évoquent les différentes configurations de situations de travail telles que la taille des services et les compétences des équipes comme ressources ou difficultés pour tenir leurs missions. En fonction de ces paramètres, les cadres de proximité vont se sentir plus ou moins soutenus lorsque par exemple d'autres cadres assurent également des fonctions d'encadrement dans les services de taille conséquente. Au contraire, ils vont se sentir plutôt isolés lorsqu'ils seront seuls cadres dans des petits services qui peuvent également être éloignés géographiquement. Ce sentiment de solitude est d'autant plus renforcé lorsque les cadres ne s'estiment pas soutenus par la hiérarchie :

*« Il a fallu gérer toute seule. [...] Et c'est là que j'ai dérouillé. C'est clair, j'étais toute seule. [...] On a beau encadrer une équipe, on a quand même notre hiérarchie. Si derrière, on n'est pas soutenu, eh bien on se sent vite isolé. On a tous les agents sur le dos et puis au-dessus il n'y a personne. »* (Groupe 1, Cas 2)

Les cadres du Groupe 2 abordent plutôt leurs difficultés par rapport à la profusion d'informations qui arrivent de toute part. Un d'entre eux remet même en question sa

proximité vis-à-vis des agents qui le sollicitent continuellement, insistant sur les défaillances de l'être humain qui se cache derrière la fonction de cadre de proximité :

*« Et puis, le problème du cadre de proximité, c'est vraiment ce trop-plein, parce que c'est vraiment un trop-plein d'informations. On n'arrive plus à emmagasiner, ce n'est plus possible. Et il arrive à un moment où l'humain reprend le dessus, et puis il faut sectoriser. Il faut éliminer [des informations], voir sur notre proximité. »* (Groupe 2, Cas 1)

Quelques cadres, notamment ceux encadrant des services de petites tailles, tout groupe confondu, évoquent les horaires de travail comme seule marge de manœuvre pour leur permettre de produire encore un travail de qualité. Ils sont conscients qu'au quotidien, les fortes amplitudes horaires dégradent leurs conditions de vie au travail :

*« C'est vrai qu'on fait des journées vraiment élastiques et qu'on n'a plus de vie personnelle à côté, quasiment. Moi c'est le gros point noir en termes de conditions de vie au travail. »* (Groupe 3, Cas 3)

D'après les cadres rencontrés, les situations de travail les plus tendues se concentrent dans les services de petite taille, avec des équipes d'encadrement très réduites, peu d'agents dans les équipes de travail mais les mêmes tâches à réaliser, voire plus, que dans des services plus conséquents. Ces services sont souvent à distance géographique de la direction locale mais également des autres services déconcentrés, ce qui augmente le sentiment d'isolement des cadres à la tête de ces types de service.

### 3.2. La gestion par priorités comme une forme de protection pour tenir

Pour faire face à la transformation de l'activité d'encadrement et à son impact sur les conditions de vie au travail au sein des services, l'ensemble des cadres de proximité rencontrés dans les ateliers dit adopter une gestion par priorités. Pourtant, dans les propos tenus, cette gestion par priorités se décline en différentes stratégies selon les cadres et selon les ressources dont ils disposent. Ces stratégies ne sont pas forcément partagées entre cadres qui ont d'ailleurs rarement l'occasion d'en discuter. Elles peuvent même porter à controverse.

#### 3.2.1. Prioriser les tâches : un principe accepté par tous au travers de stratégies différentes

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les cadres présents dans les trois ateliers estiment eux aussi que l'ensemble de leurs tâches n'est plus tenable dans les conditions de travail actuelles. Certains d'entre eux, dont l'ancienneté dans l'administration est la plus élevée, estiment que l'expérience leur permet d'accepter plus facilement la transformation de leur activité et les évolutions de la Fonction Publique. Ces cadres

considèrent avoir des ressources pour s'adapter aux évolutions des situations de travail, ou au contraire relativiser les conditions de travail et la qualité du travail produit :

*« Il y a des tâches qu'il faut laisser de côté. En tout cas, tant pis si ce n'est pas fait, ce n'est pas fait. Ou en tout cas, c'est moins bien fait. Il faut l'accepter. De toute façon, on ne nous donne plus les moyens de, à aucun niveau, que ce soit personnel ou matériel, pour le faire correctement. Ben je pense qu'effectivement c'est l'expérience. [...] On accepte que ce soit moins bien fait, c'est tout. Ce n'est pas forcément dévalorisant mais c'est comme ça. De toute façon, on ne pourra pas faire mieux. » (Groupe 2, Cas 2)*

En fonction de cette expérience, nous constatons que les cadres vont prioriser différents aspects de l'activité comme répondre aux sollicitations des agents au détriment des demandes de la direction. Cette stratégie de proximité aux équipes, adoptée par trois jeunes cadres encadrants ou les cadres novices en encadrement mais remise en question par deux cadres plus expérimentés, est couteuse pour ces nouveaux. Pourtant, elle leur permet de débloquer les situations à l'origine d'événements tout en évitant l'accumulation de problèmes :

*« Voyez le travail du courant... Là-dessus on ne peut pas faire d'économie. **Un agent qui vous pose une question et qui vient vous voir, vous ne pouvez pas lui dire d'aller dehors, que ce ne serait pas aujourd'hui mais demain.** Non. Donc évidemment, quand il faut faire des coupes, c'est plutôt sur ce qui va venir de la direction, sur ce qu'on va pouvoir laisser dans notre boîte e-mails et qu'on va travailler dans deux jours dans trois jours. » (Groupe 3, Cas 3)*

D'autres cadres (4 sur 14), au contraire, préfèrent repousser les réponses aux sollicitations des agents lorsque celles-ci demandent un temps de réflexion ou de traitement. L'expérience permet à ces cadres d'estimer rapidement s'ils sont en mesure de produire une solution immédiatement ou non. Dans ce second cas, ils adoptent alors un système de prises de rendez-vous avec les agents en demande pour ne pas les laisser sans réponse. C'est ce dont discutent les cadres dans l'exemple ci-dessous : le *Cadre 1* pense à fixer tout de suite un rendez-vous pour ne pas oublier de traiter la question de l'agent alors que le *Cadre 2* est plutôt sur un traitement immédiat pour évacuer le problème :

*« Cadre1 : Après, il y a un agent qui le prévient qu'il viendra le voir dans la journée pour viser trois dossiers. Moi, à ce moment-là, j'aurais fixé une heure de rendez-vous.*

*Cadre2 : Ou alors cela suppose qu'il n'a pas d'impératif particulier, pas de réunion...*

*Cadre1 : Oui, mais comme c'est...*

*Cadre2 : C'est possible. Oui, comme je le disais, sauf s'il est là toute la journée.*

*Cadre1 : Ou de 14h à 16h, mais au moins fixer un créneau horaire. » (Groupe 2, Cas 2)*

D'autres (6 sur 14) développent plutôt des stratégies pour protéger avant tout leurs responsabilités personnelle et pécuniaire en priorisant les dossiers avec des restes à recouvrer et dont la prescription arrive à échéance, ou les dossiers à forts enjeux :

*« Quand quelqu'un ne peut pas payer 10 000 euros, vous ne mettez pas en ligne les mêmes moyens que quand quelqu'un ne peut pas payer 150 euros. On ne va pas faire les mêmes actes de poursuites. Il y en a un qu'on va alléger, parce que ce n'est pas la peine. Cela nous coûterait plus cher à recouvrer. Donc voilà. » (Groupe 1, Cas 3)*

L'expérience a alors une place importante dans la manière dont les cadres vont définir leurs priorités et assumer leurs décisions.

### **3.2.2. Connaître l'état du service par le courrier pour les cadres plus expérimentés**

Le Chapitre 7 a montré que le traitement du courrier varie d'un cadre à l'autre. Dans les trois ateliers, le courrier est à l'origine de débats où les avis des cadres divergent sur l'affectation de son ouverture et de son traitement, comme vu précédemment. Ces controverses vont jusqu'à susciter des interrogations sur la délégation des cadres et la confiance qu'ils accordent aux équipes. Nous ne pouvons pas distinguer ici de posture en fonction de la taille du poste ou de la présence d'un adjoint, tant les points de vue semblent personnels. Par contre, les trois cadres qui considèrent le courrier entrant comme un indicateur du travail réalisé ont une ancienneté dans les services plus élevée, une connaissance des services qu'ils encadrent, connaissance acquise au fil de leur parcours. Ces derniers priorisent alors le courrier dans leur journée de travail, en le traitant le plus tôt possible afin de repérer rapidement les difficultés que peuvent rencontrer les agents, comme ce cadre, depuis 4 ans dans le service :

*« Le courrier, moi, c'est la première chose que je fais. Je ne délègue jamais. Parce que je trouve que c'est un point d'entrée très intéressant du poste, à la fois quand on ne connaît pas le poste, mais même quand on revient de 3 semaines de vacances, la meilleure façon de savoir ce qui s'est passé, parce que les agents, la mémoire est volatile. Vous demandez si ça a été pendant 3 semaines, ils disent oui, ou non mais le non, c'est vraiment quelques points qui ont marqué tout le monde. Par contre, on voit revenir par le courrier des réponses des gens suite à des poursuites, suite à des courriers qu'on a eu, suite à des e-mails et ce genre de choses. C'est un point d'entrée très intéressant, enfin en tout cas pour moi, de connaissance du poste, de l'activité du poste, et peut-être encore plus rapidement que de s'asseoir en face de chaque agent et de lui demander « ben maintenant, tu m'expliques ce que tu as fait ». » (Groupe 2, Cas 1)*

Et en fonction de l'expérience, de la connaissance du travail réalisé par les équipes, les cadres y repèrent plus ou moins facilement les éléments leur permettant d'estimer l'état du service en termes de respect des délais et de qualité du service rendu :

*« Enfin, moi personnellement je regarde le courrier. Je regarde et j'arrive à cibler ce qui est plus ou moins important, ou ce qui est anormal. C'est plus de la diagonale. » (Groupe 1, Cas 2)*

### **3.2.3. Repérer les signaux d'alerte ou mettre des filtres en fonction de la connaissance des services par les cadres**

Le courrier est ainsi considéré comme un signal d'alerte sur l'état des services : les problèmes y sont remontés très rapidement, souvent avant même d'avoir un impact sur les indicateurs de performance. Les cadres possédant une certaine connaissance des services ont également appris à reconnaître d'autres signaux d'alerte parmi la profusion d'informations à leur disposition. Ces signaux ont toujours un lien avec le travail réalisé dans les services, comme l'affluence des usagers au guichet. Selon la connaissance des services, les cadres peuvent ainsi s'apercevoir rapidement des situations anormales :

*« Des signaux d'alerte, c'est dans les trésoreries, le nombre de gens qui écrivent subitement parce qu'il y a des oppositions qui ont été faites un peu à tort et à travers, c'est la queue au guichet parce qu'effectivement vous venez de balancer 500 ATD [Avis à Tiers Détenteur] qui ont bloqué les comptes de 500 personnes. Si vous n'avez pas bien pointé votre liste et vous assurer que vous allez bien taper sur ceux qui vous doivent effectivement de l'argent, pas un qui a adhéré parce qu'on a oublié de mettre le code empêchement, pas un qui a un dégrèvement en instance, et ainsi de suite... Voilà ! Là, c'est les signaux d'alerte. » (Groupe 1, Cas 3)*

L'expérience permet également de trier la masse d'informations arrivant dans les services, de repérer l'information utile immédiatement ou potentiellement utile de celle qui ne le sera pas :

*« Cadre1 : Et actuellement, enfin moi c'est ce que je ressens, c'est d'autant plus important qu'on a une pression événementielle très fréquente, c'est-à-dire qu'on subit un certain nombre de demandes, etc. qui s'empilent. Et je veux dire que si on n'a pas justement cette expérience en disant qu'on va trier, qu'on ne va pas se précipiter, eh bien on est rapidement en difficulté. [...] Et je pense, là c'est vrai, l'expérience est importante pour ne pas être dépassé.*

*Cadre2 : Pour ne pas se noyer quoi. Pour dégager des priorités. » (Groupe 3, Cas 1)*

Face à la profusion d'informations, d'autres cadres qui à l'inverse des précédents ont des défaillances techniques, évoquent plutôt la mise en place de filtres. Il s'agit de personnes présentes dans les services, adjoints ou agents possédant cette expertise technique, qui présélectionnent les informations à fournir aux cadres :

*« Je suis dans un service relativement calme avec une bonne ambiance. Il y a trois groupes plus deux adjointes. Donc effectivement, c'est important d'avoir des bons filtres, que les adjointes jouent leur rôle et que chaque chef de groupe aussi joue sa partition. S'il y a un problème, ils en discutent déjà entre eux et vont voir leur chef de groupe, et le chef de groupe va venir me voir et on va en discuter à plusieurs. Moi, ce qui me fait parfois défaut, c'est l'aspect technique. » (Groupe 2, Cas 1)*

### 3.3. Le développement de stratégies pour prendre de la distance

Outre la mise en place de gestion par priorités, les cadres de proximité développent avec l'expérience différentes stratégies pour prendre plus ou moins de distance et parvenir à tenir leurs missions dans le temps. Nous reprenons ci-dessous celles que les cadres de proximité ont évoquées dans les trois ateliers réflexifs. Celles-ci ne sont, là encore, pas toujours partagées par l'ensemble des cadres présents.

#### **3.3.1. Lancer des pistes pour que les agents cherchent eux-mêmes les réponses**

Alors que certains jeunes cadres ou novices en encadrement priorisent toutes les sollicitations des agents au détriment des tâches qu'ils étaient en train de réaliser, d'autres, dont l'ancienneté comme cadres encadrants est plus importante, ont développé des stratégies leur permettant de poursuivre leurs tâches tout en répondant aux agents : trois d'entre eux lancent des pistes afin que les agents cherchent eux-mêmes les réponses aux problèmes qu'ils rencontrent. Ces trois cadres distinguent alors deux types de situations. D'une part, ils sont sollicités pour des problèmes techniques rencontrés par les agents où les cadres ne connaissent eux-mêmes pas la réponse. En fonction de leur expertise technique, ils vont pouvoir orienter les agents vers telles ou telles pistes :

*« Quand ils viennent avec un problème, soit c'est très technique, très embêtant, des nouvelles technologies qui se mettent en route quand on a eu le basculement Hélios [application informatique]. [...] Ce sont plein de questions, des questions qui n'ont jamais été posées, c'est-à-dire des questions nouvelles. » (Groupe 2, Cas 1)*

D'autre part, les cadres sont sollicités pour des problèmes qu'ils jugent courants, c'est-à-dire qu'ils connaissent les procédures à suivre. Ils orientent alors sans difficulté les agents :

*« Après, il y a le courant, effectivement. Le courant, des problèmes techniques mais on se dit qu'avec peut-être un peu de jugeote on devrait y arriver. Donc là, on lance des pistes. On leur dit « attention, si vous allez gratter un peu par-là, peut-être que vous allez trouver ». (Groupe 2, Cas 1)*

En agissant de la sorte, un des cadres du Groupe 3 dit vouloir augmenter l'autonomie des agents pour qu'ils puissent parer seuls aux difficultés futures lorsque par exemple le chef de service sera absent. D'autres, au contraire, avouent ne pas être dans cette approche formative par manque de temps, leur objectif étant plutôt de régler le maximum de problèmes dans les 48 heures. Dans tous les cas, pour parvenir à lancer des pistes de recherches, les cadres de

proximité doivent avoir une connaissance relativement importante de l'environnement dans lequel ils interviennent, ainsi qu'une certaine expertise technique.

### **3.3.2. Faire avec pour éviter de faire à la place de**

Là où les trois cadres expérimentés lancent des pistes aux agents, les cadres avec un peu moins d'ancienneté comme cadres encadrants, adoptent plutôt des stratégies d'accompagnement des agents dans la résolution de leurs difficultés quand ils possèdent l'expertise technique :

*« C'est-à-dire que les aider, on est expert. Donc effectivement, on a un rôle de management et un rôle d'expertise. Quand on l'a, bien évidemment, on ne va pas non plus laisser l'agent 2 heures. On ne peut plus. [...] Mais après, il faut aussi se protéger et accompagner l'agent dans la recherche du renseignement. Parce que sinon, nous, on est englué là-dedans. »* (Groupe 2, Cas 1)

Les cadres évoquant cette stratégie disent l'avoir développée, par expérience, pour éviter de faire entièrement le travail des agents qu'ils ne parviennent pas à réaliser, et ainsi conserver du temps pour faire leur propre travail de cadre :

*« A la fin de la journée, on se retrouvait avec ça et on se dit mince, comment je fais ? Et puis l'agent, lui, il part, tranquille parce qu'il a refilé son problème au cadre. Et le cadre effectivement, il est expert aussi. Mais il n'est pas non plus là pour... Il faut aussi dire non, dire qu'on regarde ensemble et on voit ce qu'on en fait ensemble. »* (Groupe 2, Cas 1)

Ainsi, ils prennent le temps d'apprendre aux agents, de leur montrer comment faire dans le but qu'ils ne viennent plus les déranger pour ce même type de problème dans le futur.

Dans le cas inverse où la technique échappe aux cadres, ces derniers avouent mobiliser les agents et leurs connaissances pour faire avancer les résolutions de problèmes. Faire avec leur permet ici d'acquérir de nouvelles compétences, de renforcer leur proximité aux agents :

*« Je veux dire que ce n'est pas forcément le cadre de proximité qui doit proposer toutes les solutions. Cela passe par une recherche en équipe.[...] C'est l'équipe qui fait avancer le truc. Combien de fois on expose un problème, on est tous autour de la table à exposer un problème, et en discutant tous ensemble. Et des fois, pas forcément le cadre, d'autres personnes disent « ben, il y a ça » « ben oui, ce n'est pas bête », et puis on réussit à résoudre le problème. »* (Groupe 1, Cas 2)

### **3.3.3. Savoir s'isoler**

Prendre de la distance veut aussi dire savoir s'isoler, pour réaliser les tâches qui demandent plus de concentration telles que les analyses financières par exemple :

*« Il y a des moments où j'ai besoin de m'isoler parce que je suis complètement déconcentrée. Parce que je suis dans un service où on a beaucoup d'appels téléphoniques, puisqu'on gère les habilitations, on gère les renforts, tout ça. Et il y a des moments, je ne peux pas répondre aux commandes de mon directeur si je ne m'isole pas. Ce n'est pas possible. » (Groupe 2, Cas 1)*

Fermer la porte du bureau instaure également une barrière, que les agents n'osent pas franchir aussi facilement qu'une porte ouverte pour venir voir les cadres de proximité comme le constatent deux cadres du Groupe 3 :

*« Cadre1 : Par contre, le fait que la porte soit fermée, cela évite aussi le fait de venir pour un oui ou pour un non.*

*Cadre2 : D'être envahie.*

*Cadre1 : Il y a quand même pour eux un passage à franchir qui fait qu'avant de venir ils réfléchissent, enfin ils se posent des questions.*

*Cadre2 : Oui.*

*Cadre1 : Oui, voilà. De réguler, on va dire, le trafic. » (Groupe 3, Cas 1)*

Ainsi, pour ces cadres, savoir s'isoler se développe avec l'expérience pour réguler le flux des sollicitations, alors que les jeunes cadres encadrants et novices en encadrement ont plutôt tendance à toujours y répondre au fil de l'eau.

### **3.3.4. Eviter le travail chez soi**

Une autre stratégie que certains cadres développent est de cloisonner le temps dédié au travail et la vie privée. En ce sens, ils se refusent à rapporter du travail chez eux car en ayant pratiqué le contraire dans leurs parcours, ils se sont aperçus qu'ils ne parvenaient pas mieux à tenir les missions :

*« Voilà, savoir le reconnaître, ce n'est pas évident. Quand je suis arrivée en direction, je me suis mis un point d'honneur à faire tout ce qu'on me demandait. Et en fait, je travaillais chez moi et je revenais le lundi... Je travaillais tous les dimanches à partir de 17h jusqu'à 22h. Je travaillais. Comme ça, je me disais que demain j'allais répondre à la commande, qu'après j'allais enfin pouvoir faire mon travail. Et puis, je me suis aperçue en fait, que plus vite dès que je répondais, on m'en redonnait une autre. Donc au bout de quelques mois, trois mois ou quatre mois, j'ai dit stop. » (Groupe 1, Cas 2)*

D'autres nuancent ces propos, notamment lorsque les parcours des cadres de proximité ont connu des ruptures comme des changements de types de service ou de filière :

*« Oui, moi je pense qu'effectivement il faut... Je pense qu'il y a des moments dans la vie professionnelle, c'est indispensable. Quand on change de... Ou alors travailler très tard le soir. » (Groupe 2, Cas 2)*

Ces cadres ont alors à faire un fort investissement pour acquérir les connaissances et compétences indispensables à l'activité d'encadrement.



### 3.4. Des propositions pour les novices : apprendre à se protéger pour durer dans le métier

Les stratégies présentées jusqu'alors sont celles que les cadres développent au fil des parcours. Celles-ci pourraient sans doute profiter aux cadres novices en encadrement. En plus de ces stratégies, et sur la base du cas 1 d'Amélie, jeune Cadre encadrante directe depuis seulement 6 mois dans un service de proximité de petite taille, les cadres participants évoquent des propositions envers les novices pour qu'ils puissent « durer » dans le métier.

L'ensemble des cadres participants aux trois ateliers a considéré que celle-ci ne pourra pas tenir longtemps dans le métier d'encadrant de proximité, en faisant des constats similaires sur sa façon d'encadrer :

*« Elle ne pourra peut-être pas durer longtemps en travaillant de cette façon. Puisqu'on dirait qu'à chaque problème, elle va au-devant des agents. [...] On dirait qu'elle est toujours dans un stress permanent. » (Groupe 1, Cas 1)*

Pour ces cadres, le fait d'être jeune et sans expérience entraîne des pratiques hésitantes, ce qui leur paraît normal. Etant en difficultés, cette cadre est positionnée en demandes régulières et essaie ainsi de s'approprier les fils du management en tentant de créer une gestion interactive, dans une situation qui lui est inconfortable :

*« Sans doute, parce que pour moi, ça pèse, le fait d'être jeune, sans expérience, on n'agit pas de la même façon que quand on a de l'expérience et qu'on est plus âgé. Et donc elle est en difficulté, puisque elle est vraiment en position de demandes régulièrement. Alors, elle essaie de s'approprier un peu les fils du management. Elle essaie de venir vers les agents au travers de questions un peu naïves, un peu anodines. Elle s'intéresse à savoir si les choses ont été faites. Ce sont des choses qui semblent assez bénignes pour nous, enfin qui nous apparaissent bénignes. » (Groupe 3, Cas 1)*

Nous nous intéressons dans cette partie aux éléments que les participants ont évoqués pour que les nouveaux cadres encadrants puissent durer dans le métier.

#### 3.4.1. La nécessité de passer du temps sur un service

La première condition évoquée par tous les cadres est la nécessité de passer du temps dans les services encadrés pour à la fois assurer une stabilité pour les équipes de travail et avoir le temps d'assimiler les spécificités des métiers, des services par les cadres de proximité :

*« Enfin, dans l'idéal, il y a quand même des choses qui doivent se mesurer parce que quand on met un plan d'action en place, c'est au moins sur deux exercices qu'on voit... Voilà, c'est au moins sur deux exercices pour voir si ce qu'on a fait apporte quelque chose, toujours à*

*périmètre constant en termes de moyens et de contraintes. Donc il y a cette notion de durée qui est importante. » (Groupe 1, Cas 3)*

Certains cadres estiment le délai minimum à un an pour « *faire le tour* » d'un service lors de la prise de fonction. Pour eux, cette année leur permet d'assimiler les échéances et le calendrier, de réaliser une gestion complète puisqu'un an correspond à un cycle d'un exercice complet. D'autres considèrent plutôt qu'il faut un minimum de deux ans pour maîtriser l'environnement de travail : la première année pour découvrir les tâches et la deuxième année pour caler ce que les cadres n'ont pas pu faire lors de la première année. La durée de deux ans permet également d'avoir des retours sur les actions mises en place à l'arrivée des cadres dans les services.

Lors d'une prise de fonction dans un service, les participants distinguent deux cas. Les cadres experts, qui connaissent le type de service, les métiers exercés, sont la configuration idéale :

*« Si on est expert, il n'y a rien... C'est bon. On connaît la matière, simplement on va demander aux agents leur méthode de travail, comment ils procédaient avec le prédécesseur. Puis après, on écoute, on enregistre. Puis au bout de quelques semaines, parce qu'il ne faut jamais tout changer tout de suite... » (Groupe 2, Cas 1)*

A l'inverse, la configuration des cadres non experts nécessite plus d'investissements de la part des nouveaux chefs de service qui doivent trouver des points d'appui tout en assurant leur légitimité :

*« Quand on n'est pas expert, je pense que la moindre des choses est de le reconnaître. Moi je sais qu'à mon dernier poste comptable, j'avais arrêté 4 ans de travailler, le premier jour où je suis arrivée, je les ai tous réunis. [...] Voilà, je leur ai dit, et je pense qu'il vaut mieux plutôt que de faire semblant de savoir. De toute façon, les agents ne sont pas dupes. » (Groupe 2, Cas 1)*

Le fait de rester un certain temps dans un même service permet également d'apprendre à connaître les agents. Pour cela les cadres ont évoqué différentes façons pour se rapprocher des équipes au quotidien : faire le tour des services le matin en prenant le temps de discuter avec les agents pour mesurer l'état du service, être présent quand les agents le sont et accepter ainsi d'être sollicité lorsqu'ils ont besoin d'aide. Selon les cadres, ces stratégies semblent plus faciles lorsque les cadres ont de l'expérience :

*« Quand on a l'expérience, quand on a la connaissance, je pense qu'on est davantage attentif à la réaction des gens, à la façon de leur dire les choses, à l'environnement global. Alors que quand on ne maîtrise pas bien les tenants et les aboutissants d'une affaire, on est obnubilé par le que-faire, le comment-faire. » (Groupe 3, Cas 1)*

Quelques cadres insistent aussi sur la nécessité des nouveaux cadres encadrants de construire leur crédibilité vis-à-vis des agents. Pour eux, cette construction qui se fait dans le temps est indispensable pour piloter les services et ne pas être dépendant des agents :

*« Ce qui n'est pas viable à long terme, c'est d'être dans une position permanente de demandes. Vous ne pouvez pas passer votre temps à demander des trucs à vos collaborateurs. [...] C'est qui le patron ici ? C'est quand même le cadre. [...] La proximité, c'est... Et nos collaborateurs le disent. C'est ce qui se dit dans les enquêtes : ils attendent du soutien, du soutien technique et tout ça, ils le demandent très fortement. Donc si vous vous mettez en position d'être toujours en train de leur poser des questions... » (Groupe 1, Cas 1)*

### **3.4.2. Construire son réseau**

Pour les cadres, diversifier les sources d'informations et d'aides en cas de difficultés est indispensable pour ne pas se décrédibiliser face aux agents et se mettre en position de fragilité vis-à-vis d'eux. Les cadres évoquent alors l'appel aux collègues cadres, aux structures similaires, à la direction locale à propos du Cas 1 :

*« Oui, elle aura peut-être plus le réflexe d'appeler un collègue du même grade, ou un poste de même nature pour avoir une réponse. Alors que là, les agents... Toutes les minutes, elle va voir un agent pour lui poser une question, pour lui demander si c'est bon, si c'est normal, ce qu'il faut faire. C'est normal de faire appel aux agents qui sont sur place. Mais c'est vrai que cela la met dans une position qui est assez difficile, où effectivement cela doit être difficile de construire sa proximité. » (Groupe 3, Cas 1)*

Il est alors indispensable de savoir repérer les bons interlocuteurs : l'agent dans le service qui est concerné par telle ou telle tâche, la personne en direction locale qui possède l'expertise technique.

Au fur-et-à-mesure de leurs parcours, les cadres se construisent un réseau, ce qui leur permet de partager les informations qui peuvent leur avoir échappé, de se rassurer sur leurs prises de décisions en limitant les risques :

*« Cadre1 : En fait, c'est un complément. C'est-à-dire que normalement le réseau, c'est descendant, c'est la direction qui nous donne les informations, les modifications, etc. Et après, bon, on en discute entre nous comme là, lundi prochain on a une réunion de cadres SPL. Déjà rien qu'avec l'ordre du jour, pendant l'intervention... Enfin l'intervenant sur un sujet donné, cela nous fait penser et on en discute entre nous. Et puis voilà.*

*Cadre2 : Il y a des conventions des cadres.*

*Cadre1 : Et on se rend compte qu'il y a des choses qui ont été loupées et qu'on loupe régulièrement. Et puis on voit ce que les autres font et ne font pas. » (Groupe 2, Cas 1)*

### 3.4.3. Apprendre par la discussion

Lors des ateliers, quelques cadres ont mentionné la nécessité de discuter entre pairs pour apprendre à tenir leurs missions :

« Cadre1 : *Mais c'est très autodidacte [à propos de la gestion humaine].*

Cadre2 : *C'est au fil de l'expérience.*

Cadre1 : *On n'a pas vraiment fondamentalement dans notre environnement...*

Cadre3 : *On n'a pas encore de formation.*

Cadre4 : *Non.*

Cadre1 : *On n'a pas encore de formation continue, je veux dire, sur ces aspects-là. On est encore...*

Cadre2 : *Disons que c'est peut-être aussi en en discutant entre nous qu'on fera des échanges, entre cadre A aussi.*

Cadre5 : *Mais c'est un peu dommage quand même, je trouve. Parce que moi, je me rappelle, les cours de management à l'ENT étaient très très légers. On ne nous donnait même pas de clé d'ailleurs.*

Cadre3 : *Mais tu as encore de la chance. Nous, il n'y en avait même pas.*

Cadre6 : *C'était quasiment inexistant.*

Cadre4 : *Moi je réfléchis, mais je n'ai jamais eu de cours de management. On n'en parle pas.*

Cadre1 : *Moi, je me rappelle d'une séance expédiée. » (Groupe 1, Cas 1)*

Ou encore pour intégrer les évolutions de la Fonction Publique et des attentes de la DGFIP dans les pratiques professionnelles :

« *C'est nouveau. Ce n'est pas quelque chose de naturel. Et que là aussi, on a encore certainement dans la formation initiale, dans la formation continue pour les cadres, des clés à fournir, de la méthode, du partage d'expérience sur, comment je traite tel ou tel cas de figure. »*  
(Groupe 2, cas 1)

Ainsi, les *ateliers réflexifs* à partir des traces de l'activité produisent des connaissances sur l'activité des cadres de proximité en apportant un temps d'échanges entre pairs qui contribue à l'enrichissement de l'expérience dans les parcours professionnels de chacun d'eux. Ces *ateliers réflexifs* pourraient participer à la co-construction des pratiques managériales des cadres de proximité en contribuant à l'apprentissage du métier de cadre de proximité par le partage d'expériences de situations déjà vécues. Connaître d'autres points de vue sur ces situations « cas » conduit également les participants à réfléchir de manière plus approfondie voire même à considérer d'autres éléments pour résoudre les situations problématiques qu'ils rencontreront dans le futur, dans la suite de leur parcours professionnel.

## Synthèse

Notre analyse des discussions tenues dans les ateliers réflexifs a montré que l'activité d'encadrement de proximité se transforme en une activité de maîtrise des risques, à la fois financiers dans la prise de décisions des cadres et humains dans la gestion des personnels et des conditions de vie au travail. Pour continuer à tenir leurs missions et maîtriser ces risques pour eux-mêmes, pour les agents et les Finances Publiques, les cadres de proximité développent diverses stratégies de prise de distances. Celles-ci leur permettent à la fois d'être performants et de durer dans le métier.

Par la confrontation collective à des situations « cas » issues de réelles situations de travail des cadres de proximité assumant les mêmes responsabilités dans les mêmes types de service, les cadres participants commentent l'activité décrite dans la situation « cas » en la confrontant à leur propre activité d'encadrement. Cela les amène à discuter des ressources et difficultés qu'ils pourraient rencontrer par rapport aux « cas » évoqués, mais également des conseils qu'ils imaginent pouvoir donner aux cadres des trois situations « cas ». Le contenu des discussions est ainsi orienté par nos observations. En ce sens, l'atelier réflexif peut être un outil d'apprentissage mutuel entre cadres de proximité qui permet à la fois de transférer les compétences des plus expérimentés vers les moins expérimentés et de renforcer un collectif de métier par le partage de règles de métier. En effet, les cadres de proximité ont débattu des différentes stratégies qu'ils utilisent pour prendre de la distance et se protéger, et qu'ils conseillent également aux cadres novices en encadrement pour durer dans le métier d'encadrement de proximité.

Ce dispositif a permis aux cadres participants, à un moment donné de leurs parcours, d'échanger autour de leurs pratiques professionnelles en produisant de nouvelles ressources pour chacun, ce qui pourrait avoir un impact dans la poursuite de leurs parcours. Les ateliers réflexifs sont donc un dispositif collectif qui peut faire partie des parcours professionnels des cadres de proximité, à condition que ceux-ci parviennent à dégager du temps pour y participer. D'ailleurs, ces derniers n'ont actuellement aucun espace pour discuter du travail réel et des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien, que ce soit entre pairs ou avec la hiérarchie. Un des enjeux est maintenant la pérennisation d'un tel dispositif dans cette grande administration publique.

## Discussion – Conclusion

Par cette thèse, nous avons souhaité révéler la complexité du travail des cadres de proximité. Maillons clés au sein des organisations publiques, ils réalisent un travail souvent invisible d'ajustements et de compromis pour s'adapter continuellement aux transformations des organisations et aux situations de travail. Nous avons en effet vu qu'ils régulent en permanence leurs positionnements en développant des stratégies de proximité et de prises de distance. Pour cela, les cadres puisent dans l'expérience qu'ils ont construite au fil des parcours. Suivant les configurations, celle-ci peut s'avérer ressource pour tenir leurs missions dans le temps et pour faire face aux transformations du travail.

Le croisement méthodologique que nous avons adopté lors des investigations menées dans ce travail de recherche permet d'appréhender l'activité d'encadrement de proximité à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), grande administration publique, et ses transformations sous plusieurs angles : impacts des changements de l'administration sur le travail des cadres de proximité en termes d'injonctions contradictoires et de redéfinition des missions (cf. Chapitre 5) ; reconstitution des parcours des cadres participant à notre recherche (cf. Chapitre 6) ; étude du rôle de l'expérience dans le positionnement entre proximités et distances des cadres (cf. Chapitre 7). Nous avons également proposé aux cadres un dispositif participatif à partir des traces de l'activité d'encadrement dans des services similaires à ceux des participants (cf. Chapitre 8). Ce dispositif a pour but d'échanger et de mutualiser les pratiques professionnelles afin de favoriser le partage d'expériences entre cadres de proximité.

Nous souhaitons revenir ici sur les apports de nos travaux relatifs à l'activité des cadres de proximité et ses transformations, puis au niveau de notre dispositif d'*atelier réflexif* :

- en termes d'enjeux théoriques sur la question de la construction du positionnement du couple proximités / distances dans le métier des cadres de proximité ;
- en termes d'enjeux méthodologiques sur les méthodes d'analyse du travail des cadres de proximité et sur l'organisation du débat sur le travail fondé sur l'expérience avec la proposition d'une méthode d'accompagnement ;
- en termes d'enjeux pragmatiques pour soutenir les cadres dans cette construction du couple proximités / distances dans l'encadrement des équipes de travail et du pilotage par la performance des services.

## 1. L'activité d'encadrement de proximité : une régulation du couple proximités / distances

Comme l'a montré notre travail, les contradictions se cristallisent au niveau des cadres de proximité, pris en tenaille entre le pilotage par la performance qui incite à gouverner par les chiffres et les responsabilités face aux conditions de vie au travail qui nécessitent à l'inverse une proximité avec les équipes de travail. Les actions de sensibilisation envers les cadres de proximité de la part de la direction générale, tant des bureaux de performance que ceux de ressources humaines, se concentrent d'ailleurs sur les conditions de vie au travail des agents. Leur intérêt pour celles des cadres de proximité elles-mêmes est encore peu présent. Pourtant, la place de l'encadrement de proximité et son rôle sont largement remis en question dans les discussions tenues lors des espaces de dialogue (cf. Chapitre 5). Les contradictions soulevées sont d'ailleurs à l'origine de difficultés dans le travail quotidien de ces cadres et des équipes qu'ils encadrent (cf. Chapitre 7).

La transformation des missions entraîne ainsi des changements de repère de métier, que nous appréhendons par le rapport proximités / distances en mettant en paradoxe la proximité prescrite dans le terme même de *cadre de proximité* et la notion de *service de proximité* pour les usagers, et la prise de distance qu'implique le mode de pilotage par la performance ou certaines stratégies de préservation des cadres. A cela s'ajoutent des dilemmes où les cadres de proximité arbitrent entre recherche de performance et amélioration des conditions de vie au travail, entre régulation des priorités pour assurer le bon fonctionnement des services et leurs propres responsabilités pécuniaire et personnelle. Premier niveau d'encadrement, ces cadres de proximité sont dans une tension qui peut être difficile à tenir au quotidien et avoir des conséquences sur leur propre santé.

Nous considérons l'activité d'encadrement de proximité comme un travail d'organisation à la fois de son propre travail et du travail des équipes, tout en dimensionnant différentes proximités et distances, spatiales et temporelles, par rapport au pilotage par la performance d'une part, et par rapport au travail réel des équipes encadrées d'autre part. Le Chapitre 7 a montré que le dimensionnement de ce rapport entre proximités et distances varie, d'un cadre à l'autre, mais aussi pour un même cadre. Nous soutenons la thèse que l'activité d'encadrement de proximité revient à savoir réguler le couple proximités / distances qui évolue dans le temps et dans l'espace en fonction du mode de gestion adopté par l'organisation, des configurations



des services et des équipes, des situations de travail rencontrées par les cadres de proximité. L'expérience acquise tout au long des parcours de travail permet ou non aux cadres de proximité d'assurer leur positionnement entre proximités et distances au sein des organisations. Grâce à cette reconfiguration des rapports au travail, ils peuvent alors faire face aux injonctions contradictoires et tenir leurs missions dans le temps.

Notre réflexion sur l'activité d'encadrement de proximité nous amène à présenter notre définition de la construction de la *distance proximale* en situation de travail, en insistant sur son processus d'élaboration et ses conditions. Nous avons vu dans le Chapitre 3 que cette *distance proximale*, définie par Paquelin (2011) que nous reprenons à notre compte en la transposant à l'activité d'encadrement de proximité, correspond à « *se situer ni trop loin ni trop près d'autrui* ». Nos résultats montrent que les cadres de proximité sont amenés à trouver en permanence un équilibre entre proximités et distances, spatialement et temporellement, dans leurs positionnements vis-à-vis du pilotage par la performance d'une part, et du travail réel des équipes d'autre part. Cet équilibre par rapport aux personnes (agents, publics, hiérarchies, collègues cadres, etc.) et aux événements rencontrés dans les situations de travail (organisation matérielle des services, technicité des métiers, gestion des publics, organisation du travail, informatique) est sans cesse remis en question par la variabilité de ces situations de travail, mais aussi par l'impact des différents changements de la Fonction Publique.

Nos résultats permettent de distinguer trois composantes de la *distance proximale* : des *distances prescrites*, induites par le mode de gestion adopté par l'organisation (§1.1) ; des *distances produites*, induites par les situations de travail rencontrées par les cadres (§1.2) ; et des *distances construites* par les cadres de proximité selon l'expérience acquise tout au long de leurs parcours professionnels (§1.3).

### 1.1. Des distances prescrites par le mode de gestion : des injonctions contradictoires

Le mode de gestion a un impact direct sur l'environnement de travail : les choix stratégiques ont été pris pour augmenter l'efficacité de l'administration, notamment en réalisant des réformes, en diminuant les effectifs et en augmentant l'utilisation des applications informatiques. Ces réformes se traduisent sur le terrain par des réorganisations successives, une multiplication des tâches au niveau des cadres de proximité, une hausse des objectifs et une baisse des effectifs et des moyens. Ces conditions de travail forment en partie

l'environnement direct de travail des cadres qu'ils n'ont pas la possibilité de modifier (Gollac & al., 2014). D'ailleurs, nous avons vu que lors du dialogue de gestion, la réunion annuelle entre cadres de proximité et hiérarchie immédiate pour discuter des objectifs des services, les cadres n'ont dans la réalité que très peu de marges pour effectivement « dialoguer » et négocier le niveau d'atteinte de ces objectifs. A ces objectifs annuels de performance s'ajoutent d'autres sources de prescription comme des demandes de reporting des directions locales au cours de l'année, des demandes des publics accueillis quotidiennement dans les services.

Le mode de gestion et ces différentes sources de prescription induisent des distances, que nous qualifions de *distances prescrites*. Selon nous, les *distances prescrites* conditionnent un positionnement des cadres de proximité proche du pilotage par la performance et des indicateurs, autrement dit piloter à distance les équipes par les chiffres. Toutefois, avec l'intégration plus récente des conditions de vie au travail dans le pilotage, c'est un pilotage à l'opposé, à proximité des agents, qui est demandé. Nous comprenons alors l'importance du rôle des cadres de proximité qui avec les moyens imposés et contraintes doivent concilier performance des services et conditions de vie au travail, objectifs prescrits en contradiction et non tenables par les cadres.

Comme nous l'avons montré, cette injonction contradictoire a des conséquences sur les possibilités d'exercer une activité en santé, voire sur les possibilités de durer dans le métier. Nous avons vu qu'Amélie, jeune *Cadre encadrante directe*, dont l'activité est discutée collectivement dans les *ateliers réflexifs* (cf. Cas 1 du Chapitre 8), était régulièrement mise en difficulté pour se positionner comme chef de service. Selon les cadres participants, ses demandes incessantes d'informations aux agents remettaient en cause sa crédibilité de cadre. La plupart des participants avaient d'ailleurs prédit qu'elle ne durerait pas dans le métier en procédant de cette manière, qu'il lui était indispensable de revoir son positionnement et ses méthodes de travail. Un an après nos observations, cette jeune cadre n'était effectivement plus chef de service : elle avait obtenu sa mutation pour occuper des fonctions d'adjointe dans un service de grande taille. L'une des stratégies pour faire face est de déborder du cadre usuel de travail : les cadres élargissent par exemple leurs amplitudes horaires de travail, rapportent du travail chez eux les soirs et les week-ends, partent en congés en continuant de consulter quotidiennement leur boîte e-mails. D'autres cadres économisent même sur leurs propres

deniers pour faire face aux risques pris si leurs responsabilités pécuniaire et personnelle venaient à être mises en cause.

## 1.2. Des distances produites par les situations de travail

Suite aux changements, l'administration centrale produit une profusion de notes pour informer les personnels. Cependant, les agents et les cadres présents dans les services de proximité ne parviennent souvent pas à les intégrer avant le changement suivant. En fonction de leurs connaissances techniques, les cadres de proximité sont en mesure de synthétiser ces notes pour soutenir le travail des équipes. Ces réformes sont également soutenues par une dématérialisation dont le but initial est de simplifier les procédures, mais les dysfonctionnements informatiques récurrents ont l'effet inverse. Les cadres doivent alors se substituer au service d'aides techniques pour résoudre les problèmes rencontrés dans les services. La profusion d'informations et la dématérialisation, conséquences des choix stratégiques, produisent alors des distances que les cadres de proximité subissent au quotidien. Nous les nommons *distances produites*. En lien avec les *distances prescrites*, celles-ci évoluent également au gré des changements de l'administration étudiée. Dans le quotidien de l'activité, le Chapitre 7 a montré que les cadres de proximité sont amenés à réguler des événements qui peuvent conduire à des situations problématiques pour les cadres s'ils ne sont pas résolus rapidement. Les cadres adoptent alors une gestion en temps réel de ces événements au plus proche des équipes, préférant souvent différer leur propre travail.

A cela s'ajoute la configuration géographique des locaux qui peut augmenter la distance physique entre les cadres de proximité et les équipes lorsque les bureaux des agents et ceux des cadres sont éloignés ou positionnés sur des étages différents, lorsque la porte du bureau des cadres reste fermée. La taille des services et la taille des équipes de travail sont également un paramètre de la *distance produite* par les situations de travail. Les cadres dans des services de petite taille, sans présence d'adjoint ou même d'équipe d'encadrement, ont tendance à être plus proches des équipes en se positionnant comme relais directs des objectifs fixés par la hiérarchie, comme soutiens techniques dans la réalisation du travail des équipes. Les cadres dans des services de grande taille, quant à eux, se reposent souvent sur l'adjoint ou l'équipe d'encadrement élargie aux inspecteurs à la tête des différentes équipes de travail. Les cadres observés ont alors tendance à se rapprocher du pilotage des services et de la coordination des équipes, en évacuant l'aspect technique qu'ils délèguent aux autres cadres encadrants dans les

services. Entre ces deux extrémités, les configurations des services et des équipes sont multiples, particulières à chaque situation de travail et dépendantes du cycle annuel du travail : composition des équipes avec des agents expérimentés et/ou novices, présence ou non d'adjoints et/ou de cadres responsables d'équipes. C'est pourquoi les *distances produites* par les situations de travail diffèrent selon les situations propres aux cadres de proximité et ajoutent de la complexité au métier.

### 1.3. Des distances construites en fonction de l'expérience des cadres

Nos analyses montrent que l'expérience se traduit dans l'activité par le déploiement de stratégies par les cadres de proximité à différents niveaux (cf. Chapitres 7 et 8) :

- Savoir identifier les personnes ressources : agents, adjoints, experts de tels domaines à la direction locale.
- Construire des réseaux de soutien : bases de données personnelles, réseaux informels entre pairs et avec les cadres de la direction locale.
- Savoir prioriser : hiérarchisation des tâches, reconstruction d'indicateurs de l'activité (ex. le traitement du courrier entrant), repère des signaux d'alerte et mise en place de filtres.
- Savoir prendre de la distance : favoriser le développement des compétences des équipes, organiser son temps en reportant à plus tard, savoir s'isoler, éviter le travail chez soi.

L'expérience permet ainsi aux cadres de proximité de faire face aux injonctions contradictoires induites par le mode de gestion et aux situations de travail qu'ils rencontrent. En se repositionnant en continu entre proximités et distances selon leur expérience, les cadres peuvent alors durer dans le métier. En fonction de leurs connaissances des métiers exercés au sein des services, de leurs compétences à piloter les services, les cadres construisent en permanence des distances, que nous appelons les *distances construites*. L'expérience se construit en fonction du parcours professionnel, de la connaissance acquise de l'activité des équipes encadrées : les cadres s'approprient alors *distances prescrites* et *distances produites*, et refabrique des distances en fonction de leurs propres ressources. Leur objectif est double : aider les équipes en renforçant leurs proximités, et se préserver par des stratégies de prise de distance. Les *distances construites*, grâce à l'expérience, mélangent différentes temporalités qui ne s'accordent pas toujours, alors même qu'elles peuvent influencer la construction future

des parcours (cf. Chapitre 6) : l'évolution de carrière des cadres préconisant une forte mobilité ; la présence auprès des services encadrés nécessitant plutôt un temps long pour faire « tourner » les services ; et le soutien aux agents encadrés.

Nous avons montré que le travail d'encadrement de proximité est un travail de régulation souvent invisible, entre injonctions parfois contradictoires, et propres connaissances du terrain. Cela positionne les cadres de proximité du côté des cadres acteurs (Mispelblom Beyer, 2011) où ils sont amenés à construire et reconstruire sans cesse des compromis en fonction des situations de travail, c'est-à-dire produire une « œuvre » personnalisée dans un système complexe qu'ils tentent d'influencer selon leurs orientations. Au sens de la psychologie historique de Meyerson (1948), cette œuvre est l'objectivation de sa pensée à travers des dimensions qui lui sont propres (techniques, politiques, philosophiques), marquées par un contexte à la fois géographique, historique, institutionnel et socioculturel, et spécifique à un moment et à un lieu donné. Ainsi, en adoptant ce point de vue, l'activité d'encadrant permet de faire œuvre, et l'expérience de donner du sens.

Nos résultats ont d'ailleurs montré que la perception des missions des cadres varient en fonction de chacun d'entre eux : certains y voient le soutien des équipes par l'aspect technique du métier, d'autres évoquent plutôt le pilotage des services et la coordination des équipes. En fonction de la vision que les cadres ont de leur mission, ils s'auto-prescrivent des tâches différentes, faisant évoluer les *distances prescrites* par le mode de gestion vers plus de proximité envers la technicité des métiers, ou plus de proximité au pilotage. Quelle que soit cette conception des missions, nous avons constaté que les cadres de proximité arbitrent tous, certes de manière différente, entre pilotage par la performance et conditions de vie au travail. A cet effet, ils régulent au quotidien les événements posant difficultés au sein des services et à l'origine de *distances produites*. Pour cela, les cadres adoptent des stratégies différentes les plaçant plus ou moins proches du travail réel des équipes, plus ou moins proches des indicateurs de performance. Ces stratégies varient en fonction de l'expérience des cadres.

Les parcours faits de continuités et de ruptures, choisies ou subies, peuvent être ressources ou contraintes dans la réalisation de l'activité d'encadrement. Notre typologie construite à partir du rapport à l'encadrement des cadres fait apparaître trois types de parcours : les *cadres encadrants directs* dès le début de leurs parcours, les *cadres devenus encadrants* après quelques années passées dans l'administration, et les *cadres anciens, novices en encadrement* après avoir passé plus de 20 ans dans l'administration. Pourtant, cette typologie n'est pas

suffisante pour appréhender les ressources et difficultés propres à chaque cadre. Celle-ci ne présage pas en effet des connaissances que les cadres encadrants ont pu accumuler au fil de leurs parcours. En fonction de l'expérience, les pratiques managériales seront différentes, se positionnant entre un pilotage à distance par les chiffres et un encadrement par la proximité. Le Chapitre 8 insiste en effet sur les stratégies différentes qui sont mises en place par les cadres, sans mutualisation de leurs pratiques. Etudier ces positionnements différents entre proximités et distances pour comprendre comment ils ouvrent ou ferment la suite des parcours des cadres pourrait être une piste de poursuite de notre travail. Dans ces dernières perspectives, les pratiques réflexives n'ont pas une seule visée adaptative aux changements. Ces pratiques contribuent aussi à développer un pouvoir d'agir des acteurs, c'est-à-dire leurs capacités à transformer l'organisation.

#### 1.4. La dimension collective de l'activité des cadres

L'expérience des cadres de proximité se traduit également dans leurs capacités à mobiliser des collectifs de travail (cf. Chapitres 7 et 8) : en réseau entre cadres de proximité et/ou cadres en direction, et auprès des équipes de travail.

Au fil des parcours, les cadres ont l'occasion de rencontrer d'autres cadres : formations initiales et continues, tutorats entre cadres novices et expérimentés organisés à l'initiative de certaines directions locales, séminaires organisés par les directions locales, conventions de cadres, etc. Les cadres de proximité se constituent ainsi tout au long de leurs parcours un réseau informel de personnes auxquelles ils pourront faire référence pour les soutenir en cas de besoin : des cadres encadrants des services similaires aux services qu'ils encadrent (taille et type de service, problèmes rencontrés) en sein du même département et hors département, des cadres ayant une expertise particulière dans un domaine précis. Ces réseaux permettent d'échanger des informations, de discuter des problèmes rencontrés par chacun, de vérifier si les cadres ont bien toutes les informations, etc. Pourtant la constitution de ces réseaux est souvent informelle et aucune mutualisation des connaissances échangées n'est actuellement prévue dans cette administration.

La dimension collective auprès des équipes de travail a pour but de soutenir les agents qui rencontrent des difficultés techniques, mais aussi de construire le positionnement des cadres vis-à-vis des équipes entre pilotage par la performance et qualité de vie au travail. Pour cela, les cadres adoptent différentes stratégies : prendre au fil de l'eau les demandes des agents,

travailler la porte ouverte, faire un tour dans leurs services pour aller au-devant des difficultés que rencontrent les agents, etc. Par ces stratégies, les cadres s'occupent des conditions de vie au travail des services qu'ils encadrent tout en construisant une proximité utile à leur propre activité, pour savoir ce qui se passe dans les services.

Cette même mobilisation des collectifs est également un soutien aux cadres pour résoudre les problèmes rencontrés. Nous avons vu dans le Chapitre 7 que ces cadres vont plus ou moins facilement identifier les personnes ressources. Les cadres encadrants débutants se réfèrent surtout aux agents, voire aux adjoints lorsque cette fonction existe dans les services encadrés (ex. Amélie, chef de service sans adjoint, s'adresse au collectif sans cibler une personne en particulier). Puis, en fonction de l'expérience acquise, les cadres vont diversifier les sources d'informations pour résoudre les événements en préférant consulter des collègues cadres encadrant des services similaires aux leurs, dans et hors du département de travail. Ceci a pour but de ne pas déstabiliser leur positionnement vis-à-vis des équipes qu'ils encadrent. Ils ont également souvent identifié les personnes expertes de tels ou tels problèmes techniques au sein de la direction locale de manière à cibler leur demande. Cette dimension collective leur permet donc de faire l'apprentissage de leur fonction et les aide à se positionner vis-à-vis des équipes d'une part, et du pilotage et des indicateurs de performance d'autre part.

Notre recherche en master avait montré les effets délétères du pilotage par la performance sur l'activité des agents et leurs conditions de vie au travail. Ces derniers développent des stratégies de contournement des indicateurs de performance pour tenir leur travail dans les conditions actuelles (Piney, 2011). Ce genre de pratiques, souvent connu par les cadres de proximité qui peuvent eux-mêmes y participer, contribue à leur prise de distances vis-à-vis du pilotage avec des écarts entre performance définie et performance mesurée, et vis-à-vis du travail réel des équipes avec des écarts entre performance mesurée et performance produite par les services, non mesurée. Notre travail de thèse s'est concentré sur le niveau des cadres de proximité en mentionnant cette dimension collective de l'activité des cadres. Ces cadres sont des soutiens aux équipes dans la technicité des métiers, l'explication des objectifs à réaliser et le sens donné au travail ; et inversement les équipes, agents et adjoints, sont des soutiens aux cadres de proximité. Il pourra être intéressant de poursuivre ce travail en s'intéressant maintenant aux interactions entre cadres et agents afin de compléter l'angle d'approche par l'activité des cadres de proximité, développé dans ce travail, par l'activité des agents encadrés.

## 2. La reconstruction du couple proximités / distances et les activités réflexives au travail

Dans la littérature en ergonomie, l'activité dite « productive », comportant des actions ayant une production directe dans l'empan temporel court, se distingue de l'activité dite « constructive » transformant le sujet lui-même dans un empan temporel plus long, au fil de son parcours de travail (Falzon, 1994 ; Samurçay & Rabardel, 2004). Cette activité « constructive » est aujourd'hui un enjeu poursuivi par de nombreuses organisations du travail. Celles-ci cherchent à développer les compétences de leurs acteurs et leurs capacités à s'adapter aux changements des situations de travail et aux transformations des métiers. Cependant, ce type d'activité repose lui-même sur des pratiques réflexives partagées au sein d'une organisation faisant ainsi l'objet d'une expérience collective (Schön, 1994). Il est alors nécessaire que les participants partagent langages et objectifs communs (Cru, 1988) pour les mettre en débat et faire évoluer les règles de métier, de manière à soutenir le travail d'organisation (de Terssac, 2009).

En analysant le dispositif des espaces de dialogue (EDD) mis en place dans l'administration étudiée en termes d'outil, de méthodologie et d'avis des cadres participants (cf. Chapitre 6 §4), nous avons montré que le formalisme instauré dans ces espaces bride les débats. Nous avons également évoqué en introduction de ce document, puis dans la partie méthodologique, notre double positionnement lors de la phase de déploiement des espaces de dialogue à la DGFIP. En tant que chargée de mission à l'IRES, j'ai en effet eu le rôle de facilitatrice, en animant ces espaces de discussion et en régulant les relations entre participants et direction locale, puis d'accompagnatrice des facilitateurs internes à la DGFIP que l'IRES a formés. Ce double rôle d'actrice et d'observatrice était un positionnement délicat à tenir. L'analyse critique du dispositif des EDD dans le cadre de la recherche se trouvait souvent en contradiction avec ma mission d'accompagnement au déploiement soutenue par l'IRES. Comme nous l'avions mentionné en introduction, en fonction de ma position, il a fallu être au plus proche du protocole de déroulement des espaces de dialogue et à la fois prendre du recul par rapport à ce dispositif. Le but du dispositif n'est pas de convoquer l'activité, ni d'en tenir compte pour transformer le travail, ce qui ne correspond pas à la posture de l'ergonomie.

Ceci nous conduit à questionner la pertinence des informations recueillies au regard d'un projet de transformation du travail, et plus largement, la conception des outils participatifs.



Par cet exemple d'EDD dans une grande administration publique, nous voyons en effet que le terme *espace de dialogue* ne présume en rien du dispositif mis en place. Les informations recueillies nous ont certes permis de cerner les enjeux du métier d'encadrement de proximité, mais pas d'accéder aux situations de travail particulières rencontrées par ces cadres. Une réflexion en amont nous semble indispensable sur la définition des objectifs, de la méthodologie et des contenus d'un tel dispositif, de manière à convoquer l'activité pour la mettre en débat afin que les discussions dans ces groupes ne se résument pas aux généralités et puissent aboutir à de réelles transformations des situations de travail (Van Belleghem & Forcioli Conti, 2015). En ce sens, l'appropriation des contenus des échanges faite par les différents acteurs, participants ou non aux espaces comme les responsables hiérarchiques, est un aspect essentiel à traiter pour en limiter les conséquences négatives et assurer la pérennité d'un dispositif participatif.

Bien qu'aujourd'hui l'idée de favoriser les débats sur le travail est largement partagée dans la littérature, des questions persistent sur la manière de le faire : de la mise en place de ces débats dans les organisations à l'intégration des retours des discussions au niveau des responsables hiérarchiques et les liens qui peuvent être faits avec les autres instances existantes dans les organisations, en passant également par l'animation de ces débats. La place de l'ergonome dans de tels dispositifs est également à questionner, en termes de rôle lors de l'animation des débats mais aussi de méthodologie pour convoquer l'activité dans ces espaces. Notre travail de recherche n'a pas la prétention de répondre à cet ensemble de questions mais plutôt d'alimenter les débats actuels autour de ces sujets.

Daniellou interviewé par Gaudart & Rolo (2015) propose quelques suggestions pour faire fonctionner durablement les débats sur le travail au sein des organisations, que nous partageons :

1. Organiser les dispositifs de manière à bousculer le moins possible l'organisation.
2. Questionner en amont le statut du management par rapport à ces espaces de débat pour limiter les risques que le management hérite de toutes les questions que soulèvent les salariés, sans aucune ressource pour les traiter.
3. « Accrocher » les débats sur le travail à des événements très précis, des situations extrêmement concrètes.

Nos propres outils méthodologiques sont développés dans les *ateliers réflexifs* autour de trois situations « cas » aux formes différentes : une heure de chronique d'activité commentée, récit

d'une matinée de travail, six verbatim de cadres de proximité. La méthodologie mise en place est ainsi davantage focalisée sur l'activité commune des cadres participants et leurs pratiques professionnelles, tout en prenant aussi en compte les contraintes de la réalisation du service pour les usagers et les changements de la Fonction Publique. En ce sens, nous avons analysé les échanges verbaux dans le but de saisir ce que les participants évoquent de leur expérience acquise au fil des parcours (cf. Chapitre 8). Nous notons l'enthousiasme des cadres participants. Souvent débordés et absorbés dans le quotidien de leur travail, ces derniers ont pourtant pris le temps de participer aux *ateliers*, leur discussion dépassant souvent le temps imparti.

En considérant ces ateliers comme des lieux d'allo-confrontations collectives (Mollo & Falzon, 2004), notre but est de confronter quelques extraits de nos données, illustrant différents rapports de proximités et distances que peuvent avoir les cadres vis-à-vis du pilotage par la performance et du travail réel des équipes encadrées. L'objectif des *ateliers réflexifs* est de pouvoir débattre du travail et de discuter de la diversité des situations de travail. Ceci permet aux cadres participants d'échanger autour de leurs pratiques professionnelles et de développer leurs expériences. En effet, lors des premiers entretiens avec les cadres de proximité sur leur activité d'encadrement, nous avons remarqué que ces derniers ne prenaient jamais le temps de la réflexion sur leur travail, d'autres faisaient part de leur sentiment d'isolement. Ces constats émanent également des dix auto-confrontations des cadres observés, qui eux-aussi n'avaient pas l'habitude de prendre du recul sur leur propre activité et avaient, surtout au début de l'exercice, des difficultés à commenter leur activité. Dans le déroulement de notre méthodologie, les auto-confrontations sont une première marche vers la pratique réflexive, poursuivie ensuite de manière collective avec les *ateliers réflexifs* lorsque les cadres ont pu se libérer pour y participer.

Cette méthodologie se positionne ainsi dans une démarche constructive, où le développement des individus et des collectifs est tout aussi important que le développement des organisations, alliant les aspects de santé et de performance (Falzon, 2013). En ce sens, les *ateliers réflexifs* concernent à la fois les individus et les organisations. D'une part, les compétences des cadres de proximité et la construction de l'expérience collective y sont développées. Etant donné le rôle de l'expérience dans l'activité, celle-ci contribue à une préservation de la santé, voire à sa construction (Molinié, Gaudart et Pueyo, 2012). D'autre part, la capacité des cadres à apporter des réponses en temps réel est également développée, ce qui leur permet de résoudre un

maximum d'évènements à l'origine de situations problématiques pour eux avec des conséquences pour l'organisation. D'ailleurs, Pueyo (1999) insiste sur le fait que *« tirer les profits de l'expérience implique d'avoir reconnu les obstacles, d'avoir réfléchi sur la nature, les moyens de les contourner, les autres manières de faire »* (p.26). Comme Rocha (2014), nous considérons que ces ateliers contribuent à la construction de la santé des cadres de proximité et au développement des collectifs de travail selon trois points :

- En développant le potentiel d'actions des cadres de proximité, ce qui les prépare aux situations futures probables et diminue les éventuels impacts sur leur propre santé et celle des agents qu'ils encadrent.
- En développant le soutien individuel et social par le partage de situations de travail vécues, ce qui peut être rassurant pour les cadres de ne pas se sentir seuls face aux difficultés.
- En renforçant les liens avec le collectif de travail, le collectif de pairs pour limiter les sentiments d'isolement que peuvent avoir certains cadres de proximité.

De notre point de vue, la mise en place de tels dispositifs réflexifs pourrait être associée à la formation initiale ou continue des cadres de proximité, leur permettant ainsi d'enrichir leur expérience à différents moments de leurs parcours professionnels en ouvrant de nouvelles stratégies pour le futur des cadres. Il pourrait alors être intéressant de cibler les moments les plus propices au fil des parcours des cadres. Notre recherche pointe certaines périodes critiques : lors de la première prise de fonction en tant que cadres encadrant des services de proximité ou de ruptures dans les parcours comme nous l'avons vu dans le Chapitre 6.

En écho aux suggestions de Daniellou (ibid), nous pouvons alors mettre en évidence quelques critères pour pérenniser un tel dispositif :

1. Intégrer ces débats dans des réunions existantes pour éviter le cumul de réunions et favoriser la disponibilité des cadres, qui dans notre étude a fait défaut.
2. Engager les directions locales dans la démarche pour fournir les moyens techniques, organisationnels et humains de manière à ce que les ateliers puissent être mis en place.
3. Sélectionner en amont les situations « cas » débattues lors des ateliers, pour construire la discussion sur des éléments concrets de l'activité de travail d'encadrement.

### 3. Perspectives

Notre travail de recherche peut être considéré comme un apport pour l'ergonomie au niveau des connaissances qu'il produit sur l'activité d'encadrement de proximité dans le secteur de la Fonction Publique. Comme nous l'avons évoqué dès le début de notre document, celle-ci, à la recherche d'un modèle de management, a connu de grands changements ces dernières décennies qui se poursuivent encore actuellement, transformant l'activité des cadres de proximité. A un second niveau, notre recherche identifie de nouvelles formes de régulation dans l'activité à partir de la reconfiguration du couple proximités / distances et du rôle de l'expérience. La méthodologie de recueil et d'analyse des données déployée en ce sens mêle dimensions diachronique et synchronique.

Les pistes de transformation relèvent alors de deux types de registre. Le premier est relatif à la transformation des outils de gestion eux-mêmes. Situé plus clairement dans une approche développementale, le second registre est relatif au soutien à la recomposition de règles collectives de management, à une élaboration commune de l'expérience du métier, là où les changements mis en œuvre les ont bouleversées. Nous avons alors proposé un dispositif participatif, les *ateliers réflexifs*, dont les discussions entre cadres participants sont basées sur les traces d'activité d'encadrement similaires, issues de nos premières investigations. Ces apports pourraient cependant être complétés pour proposer une poursuite de ce travail.

En termes théoriques, des perspectives de recherches pourront être envisagées pour :

- Questionner le couple proximités / distances que les cadres de proximité régulent en permanence dans leur activité au regard d'autres administrations publiques qui sont également impactées par les changements portés par la Fonction Publique. Nous pourrions également transposer cette compréhension de la reconfiguration du couple proximités / distances dans le secteur privé pour en vérifier sa validité et tenter de développer les résultats présentés ici dans ce travail. Notre revue de littérature pluridisciplinaire a en effet montré que les différences de mode de gestion se réduisent entre secteur public et secteur privé. Ces apports à partir de méthodologies basées sur l'activité d'encadrement permettraient d'élargir les connaissances actuelles.
- Questionner ce couple proximités / distances au regard de l'activité d'encadrement des catégories de cadres supérieurs qui peuvent, elles aussi, connaître des injonctions contradictoires entre pilotage par la performance et conditions de vie au travail des

personnels qu'ils encadrent. Selon les cadres supérieurs rencontrés lors d'entretiens au cours de cette recherche, leurs propres conditions de vie au travail sont oubliées au profit de celles dans les services de proximité.

- Questionner, dans la pratique ergonomique, les conditions de convocation de l'activité, indépendamment de l'activité d'encadrement, dans les dispositifs participatifs. Les ergonomes sont en effet amenés à concevoir de tels dispositifs participatifs dans les organisations pour permettre la réalisation de transformations des situations de travail au-delà des discussions entre participants dans ces espaces.

En termes méthodologiques, des améliorations et compléments pourraient être apportés :

- La typologie de nos trois types de parcours en fonction du rapport à l'encadrement des cadres participants ne s'applique qu'aux cadres sélectionnés selon nos critères. Il aurait été intéressant de considérer l'ensemble de la population des cadres de proximité dans cette administration pour vérifier notre typologie. Ceci implique toutefois un préalable : la possibilité d'exploiter les bases de données des ressources humaines, ce qui n'a pas pu être le cas au cours de notre thèse.
- Un recensement d'indicateurs de santé ciblés sur les cadres, ce qui implique le même préalable.
- La dimension collective dans l'activité des cadres de proximité reste à mieux investiguer.

En termes pragmatiques, des pistes d'actions peuvent être proposées pour soutenir le travail des cadres de proximité :

- En allégeant le pilotage par la performance actuel encore très centré sur les résultats chiffrés, en donnant du sens aux indicateurs utilisés pour limiter les contradictions, en diminuant les demandes de reporting faites aux cadres, et en intégrant les conditions de vie au travail à la notion de performance employée par cette administration.
- En menant une réflexion sur la formation apportée jusqu'alors aux nouveaux cadres encadrants, ainsi que sur la formation continue des cadres dans cette administration. Celle-ci pourrait être adaptée en fonction des parcours des cadres encadrants.
- En proposant un accompagnement des évolutions et un soutien aux cadres, notamment lors de l'arrivée dans un nouveau service et ce tout au long des parcours professionnels, en développant par exemple le tuteurage, la formation et l'identification des marges de manœuvre.

- En laissant la possibilité de discuter du travail, des ressources et des difficultés entre pairs dans le but de mutualiser les pratiques professionnelles et d'enrichir l'expérience de chacun. Les dispositifs participatifs à partir des traces de l'activité tels que les *ateliers réflexifs* pourront s'inscrire dans la durée, afin d'apporter de nouvelles ressources aux cadres à un ou plusieurs moments de leurs parcours professionnels.

\*\*\*

Nous avons ainsi mis en exergue que les difficultés des cadres comme des agents à faire face au flux continu de changements (législatifs, techniques, organisationnels) produit une intensification du travail, une perte du sens donné au travail, le sentiment de produire de la moindre qualité, d'une non reconnaissance du travail réalisé, d'un manque de soutien, d'une augmentation des responsabilités des cadres de proximité, etc. D'après les propos des cadres rencontrés et nos analyses, l'activité d'encadrement de proximité évolue actuellement vers une gestion des risques, où les risques financiers liés au métier sont tout aussi présents que les « risques humains » liés à la gestion des personnels et des conditions de vie au travail au sein des services encadrés. En évoluant d'un travail exhaustif du contrôle à un contrôle hiérarchisé, les cadres de proximité augmentent dans les faits leurs prises de risques lors de leurs décisions, d'autant plus que leurs responsabilités personnelle et pécuniaire sont renforcées par les textes législatifs. Il en est de même pour les « risques humains » où la responsabilité des cadres de proximité est également mise en jeu.

Notre travail de sensibilisation aux conditions de travail des cadres et à la complexité de leur activité contribue aujourd'hui à raviver l'intérêt de l'administration étudiée pour ces cadres. En prenant conscience de ces aspects, la DGFIP a en effet décidé de travailler sur l'accompagnement des parcours de travail de l'ensemble de ses cadres.

# Bibliographie

Abord de Chatillon, E. & Desmarais, C. (2012). Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? *Management international*, Vol.16, N°13, p.10-24.

Adamson, S.J., Doherty, N. & Viney, C. (1998). The Meanings of Career Revisited: Implications for Theory and Practice. *British Journal of Management*, Vol.9, p.251-259.

Adans, B. & Gilles, W. (2010). Quel comptable pour les comptes publics au XXIème siècle ? *Rapport du groupe de recherches sur la « Comptabilité publique » de FONDAFIP*. Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques. Paris : Juillet 2010.

Alber, A. (2013). Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé. *La nouvelle revue du travail*, Vol.2, mis en ligne le 30 mars 2013, disponible sur <http://nrt.revues.org/934>.

Amar, A & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. Gestion et Management Public, *Revue du RECEMAP*, décembre.

Anact (2007). La qualité de vie au travail : l'affaire de chacun, le bien-être de tous ! *Travail et Changement*, N° Spécial.

Anact (2008). Manager les conditions de travail. *Travail et Changement*, n°320.

Argyris, C. (1998). L'empowerment, ou les habits neufs de l'empereur. *L'Expansion Management Review*.

Arthur, M.B. & Rousseau, D.M. (1996). The boundaryless career: A new employment principle for a new organizational era. Oxford University Press.

Askenazy, P. & Caroli, E. (2003). Le prix de la performance ? Nouvelles formes d'organisation et conditions de travail en France. Dans *Bulletin de la Fédération Paris – Jordan*, N°3, p.1-2.

Axtell, C.M., Parker, S.K., Holman, D. & Totterdell, P. (2007). Enhancing customer service : Perspective taking in a call center. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol.16, N°2, p.141-168.

Barabel, M. & Meier, O. (2010). *Manageor – Les meilleures pratiques du management*. Paris : Ed. Dunod, 814p.

Barcellini, F., Van Belleghem, L. & Daniellou, F. (2013). Les projets de conception comme opportunité de développement des activités. Dans Falzon, P. (2013). *Ergonomie constructive*. Paris, PUF.

Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F. & Mazouz, B. (2011). Vers un management public éthique et performance. *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°140, p.629-639.

Bastid, F. & Bravo, B. (2006). Chapitre 4. Réussir sa carrière: approche conceptuelle. Dans El Akremi, A. (2006). *Comportement organisationnel Vol 2.*, Ed. De Boeck Université « Méthodes & Recherches », p.143-167.

- Beauvallet, M. (2009). *Les stratégies absurdes : comment faire pire en croyant faire mieux*. Paris : Ed. POINTS, 148p.
- Bellini, S. (2005). Eviter le marteau, glisser sur l'enclume. Comment les managers de proximité ajustent leurs rôles face aux contraintes de l'organisation. *Les cahiers internationaux de psychologie sociale*, Vol.1, N°65, p.13-25.
- Bencheckroun, T.H., Bourgeois, F. & Hubault, F. (2002). Comment aider l'encadrement de proximité à faire des arbitrages face à des situations à risques? Dans *Les évolutions de la prescription. SELF 2002, Congrès International d'Ergonomie*. Aix-en-Provence, France.
- Benguigui, G., Griset, A. & Monjardet, D. (1977). *La fonction d'encadrement*. Paris : La documentation française.
- Berland, N. (2010). Relativiser la performance. *Economie et Management*, N°135, p.12-13.
- Berthet, M. (1986). Apports et limites de l'expression ouvrière un exemple de « boîtes à idées ». *Travail et Emploi*, N°29, Septembre, p.53-64.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, Vol.84, N°3, p.517-538.
- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, Vol.6, N°126, p.26-37.
- Bezes, P. (2008). Le tournant néomanagérial de l'administration française. Dans Borraz, O. & Guiraudon, V. (2008) *Politiques publiques 1*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », p.215-254.
- Bezes, P. (2012). Les politiques de réforme de l'état sous Sarkozy. Rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations. Dans Maillard, J. & al. (2012) *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », p.211-235.
- Bezes, P. & Padis, M.O. (2008). La réforme de l'Etat : continuités et ruptures. *Esprit*, N°12, p.75-93.
- Blazejewski, F. & Hubault, F. (1999). De la gestion comme contexte, à la gestion comme domaine d'intervention. Dans *SELF, Actes du XXXIV<sup>ème</sup> congrès*, Caen (France).
- Bolduc, F. & Baril-Gingras, G. (2010). Les conditions d'exercice du travail des cadres de premier niveau : une étude de cas. *Pistes*, Vol.12, n°3, 23p. Disponible sur <http://www.pistes.uqam.ca/v12n3/pdf/v12n3a1.pdf>
- Boltanski, P. (1982). *Les cadres, formation d'un groupe social ?* Paris : Ed. de Minuit.
- Bonnet, R. & Bonnet, J. (2007). L'analyse du travail des managers. Au-delà de l'analyse de la prescription et de l'activité, comprendre « l'effet manager » comme production de sens. *Communication & Organisation*, n°31, p.248-263.
- Bouba-Olga, O. & Grossetti, M. (2008). Socio-économie de proximité. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, Vol.3, p.311-328.
- Bouffartigue, P. (2001a). *Cadres, la grande rupture*. Paris : Ed. la découverte.



Bouffartigue, P. (2001). « *La fonction d'encadrement* » : de l'importance du travail dans l'étude des cadres. Colloque « Autour des travaux de G. Benguigui : Encadrer, surveiller, inventer ». Novembre 2001.

Bouffartigue, P. & Bouteiller, J. (2006). Etudier le travail des cadres. Dans Livian Y.F. (2004). *Etre cadre, quel travail ?* Ed. ANACT.

Bouilloud, J.P. (2012). Entre l'enclume et le marteau : les cadres pris au piège. Paris : Ed. Seuil, 223p.

Bouquin, H. & Fiol, M. (2006). Le contrôle de gestion : repères perdus, espaces à retrouver. *Congrès de l'association francophone de comptabilité*. Poitiers, mai.

Bourgeois, F. (2002). Prescription, efficacité et santé. Dans *SELF, XXXVII<sup>ème</sup> congrès*, Aix-en-Provence (France).

Bourgeois, F. & Hubault, F. (2005). Prévenir les TMS, de la biomécanique à la revalorisation du travail, l'analyse du geste dans toutes ses dimensions. *Activités*, 2/1, p.20-35.

Bourguignon, A. (1996). Définir la performance, une simple question de vocabulaire ? Dans Ferlicelli, A.M. & Sire, B. (1996), *Performance et Ressources Humaines*.

Bourguignon, A. & Jenkins, A. (2004). Changer d'outils de contrôle de gestion ? De la cohérence instrumentale à la cohérence psychologique. *Finance Contrôle Stratégie*, N°3, p.31-61.

Bourion, C. (2006). Les managers de proximité pris en tenaille. Entre la provocation des agents et le désaveu de leur supérieur. *Revue internationale de psychologie*, XII, p.77-103.

Bourret, P. (2008). Encadrer dans la fonction publique hospitalière : un travail de lien invisible, *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°128, p.729-740.

Bourret, P. (2014). Quand les indicateurs de qualité à l'hôpital « parlent d'eux-mêmes ». Dans Lhuillier, D. (2014). *Qualité du travail, qualité au travail*. Toulouse : Ed. Octarès, p.41-52.

Boussard, V. (2013). Travail d'organisation gestionnaire des cadres et mutation des entreprises publiques. *La Nouvelle Revue du travail*, N°2, disponible sur <http://nrt.revues.org/845>.

Boussard, V. & Lorient, M. (2008). Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF. *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°128, p.717-728.

Brecht, B. (1948). *Petit Organon pour le théâtre*. Ed. De l'Arche, Paris.

Brewer, G. (2006). All measures of Performance are Subjective: More Evidence on U.S. Federal Agencies. Dans Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole L.J & Walker, R.M. (2006). *Public Service Performance*, Cambridge University Press, p.35-54.

Brière, B., Lecomte, E., Lochard, Y., Meilland, C., Piney, C. & Vincent, C. (2012). « *Cadres de proximité : construire un environnement capacitant* », Rapport final pour la Direction Générale des Finances Publiques. Noisy-le-Grand : IRES.

- Brunel, V. (2012). Accompagner les encadrants publics pour soutenir leur processus de subjectivation au travail. *Nouvelle revue de psychosociologie*, Vol.1, N°13, p.169-179.
- Buchmann, W. (2013). *Aspects de moyen et long termes dans la genèse et l'évolution des Troubles Musculo-squelettiques au travail. Une recherche dans l'industrie aéronautique*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris : Cnam.
- Bureau, D., Mougeot, M. & Studer, N. (2010). Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique. *Revue française des Affaires Sociales*, Vol.1-2, p.89-104.
- Busch, C. (1968). La méthode des budgets-temps. Analyse d'une recherche soviétique. *Population*, 23<sup>ème</sup> année, N°1, p.35-60.
- Cadin, L. (1997). Faut-il sortir la GRH de ses frontières ? Dans Besson, P. (1997). *Dedans, dehors, les nouvelles frontières de l'organisation*. Paris : Ed. Vuibert.
- Cadin, L., Bender, A.F. & De Saint-Giniez, V. (1999). Les carrières nomades, facteur d'innovation. *Revue française de gestion*, N°126, p.58-67.
- Caillaud, P. & Zimmerman, B. (2011). Sécurisation des parcours et liberté professionnelle : de la « flexicurité » aux capacités. *Formation emploi*, N°113, p.33-48.
- Calmette, J.F. (2006). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique. *Revue française d'administration publique*, Vol.1, N°117, p.43-55.
- Calmette, J.F. (2008). La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques. *Informations Sociales*, Vol.6, N°150, p.22-31.
- Canepa, D. (2012). La direction générale des Finances Publiques (DGFIP). *Les Cahiers de l'Administration*, Hors Série de la revue Administration, février 2012, 88p.
- Cappelletti, L. (2010). La performance – Glossaire. *Economie et Management*, N°135, p.40-41.
- Carballeda, G. (1997). *La contribution des ergonomes à l'analyse et à la transformation de l'organisation du travail : l'exemple d'une intervention relative à la maintenance dans une industrie de processus continu*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris : Cnam.
- Carballeda, G. & Garrigou, A. (2001). Derrière le « stress », un travail sous contraintes. Dans Bouffartigue P. *Cadres : la grande rupture*. Paris : Ed. La Découverte « Recherches », p.89-104.
- Carrier Vernhet, A. (2012). *Implication organisationnelle et épuisement professionnel : une analyse par la théorie de la conservation des ressources*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion. IREGE : Université de Grenoble.
- Carrier Vernhet, A., Abord de Chatillon, Desmarais, C. & Wodociag, S. (2015). *Le bien-être au travail : entre distance et proximité*. Les études de l'emploi cadre, APEC, N°33.
- Carlson, S. (1951). *Executive Behaviour: A Study of the Work Load and Working Methods of Managing Directors*. Stockholm: Strombergs.

- Casse, C., Biquand, S. & Heddad, N. (2001). Intervenir sur le travail d'encadrement et l'organisation. *Compte-rendu du congrès de la SELF-ACE 2001 « Les transformations du travail, enjeux pour l'ergonomie »*, N°3, p.112-117.
- Cau-Bareille, D. (2012). Travail collectif et collectif de travail au fil de l'âge : des ressources et des contraintes. Dans Gaudart, C., Molinié, A.F. & Pueyo, V. (2012). *La vie professionnelle*. Ed. Octarès.
- Chanut, V. (2008). Manager versus expert ? Les avatars de la gestion personnalisée des cadres dans une administration technique. *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°128, p.703-716.
- Chevallier, J. (2007). Les nouvelles frontières du service public. *Regards croisés sur l'économie*, N°2, p.14-24.
- Chevallier, J. (2010). Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines. *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°136, p.907-918.
- Chiapello, E & Gilbert, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion, Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris : La Découverte, 294p.
- Christensen, M. & Yoshimi, H. (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insight. *Government Auditing Review*, Vol.10, p.71-83.
- Clergeau, C. & Pihel, L. (2010). Management à distance et santé au travail : quels sont les impacts de l'éloignement et de la méconnaissance du travail réel ? *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, Vol.4, N°102, p.4-13.
- Clot, Y. (1999). *La fonction psychologique*. Paris : Ed. PUF, 248p.
- Clot, Y. (2008). *Travail et pouvoir d'agir*. Paris : Ed. PUF, 298p.
- Clot, Y. (2010). *Le travail à cœur*. Paris : Ed. La Découverte, 190p.
- Clot, Y. (2013). L'aspiration au travail bien fait. *Le journal de l'école de Paris du management*, Vol.1, N°99, p.23-28.
- Clot, Y., Faïta, D., Fernandez, G. & Scheller, L. (2000). Entretiens en auto-confrontation croisée : une méthode en clinique de l'activité. *Pistes*, Vol.2, N°1, 7p..
- Conjard, P. & Journoud, S. (2013). Ouvrir des espaces de discussion pour manager le travail. *Management & Avenir*, Vol.5, N°63, p.81-97.
- Cour des Comptes. (2011). *La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan*. Rapport. Communication à la commission des finances du Sénat. Octobre 2011.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Crozet, P. & Desmarais, C. (2005). L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale : concilier l'inconciliable ? *Congrès de l'AGRH*.

- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Ed. Seuil, 500p.
- Cru, D. (1988). Collectif et travail de métier. Dans Dejours, C. (1988). *Plaisir et souffrance dans le travail*. Paris : Ed. de l'AOCIP, p.43-49.
- Damothe, B. & Gregoire, D. (2013). *Les espaces de dialogue dans la fonction publique. Les fonctionnaires d'expriment sur leur travail*. Cadres-CFDT, N°457, Décembre.
- Daniellou, F. (1997). L'activité des cadres : quelles modélisations pour l'action des ergonomes ? *Performances humaines et techniques*, Dossier sur le travail des cadres, N°91, p.8-10.
- Daniellou, F. (2006). Simulating future work activity is not only a way of improving workstation design. *IEA 2006, XVIth World Congress on Ergonomics*, Pays-Bas, Juin.
- Daniellou, F. (2009). L'ergonome et les débats sur la performance de l'entreprise. Dans *Introduction des 16<sup>ème</sup> Journées de Bordeaux sur la Pratique de l'Ergonomie*. Bordeaux.
- Daniellou, F. (2013). L'ergonome et les débats sur la performance de l'entreprise. Dans Petit, J., Chassaing, K. & Aubert, S. (2013). *Des pratiques en réflexion*. Toulouse : Ed. Octarès, p.225-240.
- Daniellou, F. (2015a). Agir sur l'intensification du travail. Dans Thébault-Mony, Davezies, P., Vogel, L. & Volkoff, S. (2015) *Les risques du travail. Pour ne pas perdre sa vie à la gagner*. Ed. La Découverte, Paris.
- Daniellou, F. (2015b, à paraître). Santé et travail bien fait : que peut-on apprendre d'autres métiers ? Troisième conférence de consensus / dissensus « S'épanouir dans le travail enseignant : réalités, normes, stratégies ». Lyon : Chaire Unesco « Former les enseignants au XXI<sup>e</sup> siècle ».
- Daniellou, F. & Garrigou, A. (1995). L'ergonome, l'activité et la parole des travailleurs. Dans Boutet, J. (1995). *Paroles au travail*. Paris : Ed. L'Harmattan, p.73-92.
- Daniellou, F., Simard, M. & Boissières, I. (2010). *Facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : un état de l'art*. N°2010-02 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, France : Toulouse.
- Dany, F. (2001). 11. La carrière des cadres à l'épreuve des dispositifs de gestion. Dans Bouffartigue, P. (2001). *Cadres : la grande rupture*, Paris : La Découverte, p.207-219.
- Davezies, P. (2008). Stress, pouvoir d'agir et santé mentale. *Archive des maladies professionnelles et de l'environnement*, Vol.69, N°2, p.195-203.
- David, A. (1998). Outils de gestion et dynamiques du changement. *Revue française de gestion*, N°120, Septembre-Octobre, p.44-59.
- Debar, A. (2009). La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens. *Revue française d'administration publique*, N°132, p.757-770.

- Dejours, C. (2000). Travail, usure mentale. Réédition Bayard.
- Dejours, C. (2003). *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel : Critique des fondements de l'évaluation*. Paris : Ed. INRA, 82p.
- Dejours, C. (2008). Le travail collectif : quelle évaluation ? Dans Hubault, F. (2008). *Evaluation du travail, travail d'évaluation*, Paris : Ed. Octarès, p.75-81.
- Delgoulet, C. (2010). Que fait-on de l'expérience professionnelle lors des périodes de changements ? *Actes du séminaire Ages et Travail* « Le rôle de l'expérience dans les contextes de changement du travail », Rapport de recherche, N°84, CEE, mai.
- Desmarais, C. (2010). *La naissance du manager*. Rapport de recherche dans le cadre d'une convention IRES et CFE-CGC, 72p.
- Desmarais, C. & Abord de Chatillon, E. (2008). Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°128, p.767-783.
- Detchessahar, M. (2001). Quand discuter, c'est produire... Pour une théorie de l'espace de discussion en situation de gestion. *Revue française de gestion*, N°132, p.32-43.
- Detchessahar, M. (2003). L'avènement de l'entreprise communicationnelle. *Revue française de gestion*, Vol.1, N°142, p.65-84.
- Detchessahar, M. (2009). Les déterminants organisationnels et managériaux de la santé au travail : l'enjeu de la parole au travail. *Etude SORG : « Santé, Organisation et Gestion des Ressources Humaines » pour l'agence nationale de la recherche (Programme SEST Santé Environnement Santé) 2006-2008*.
- Detchessahar, M. (2011). Santé au travail. Quand le management n'est pas le problème, mais la solution... *Revue française de gestion*, Vol.5 ; N°214, p.89-105.
- Detchessahar, M. (2013). Faire face aux risques psychosociaux : quelques éléments d'un management par la discussion. *Négociations*, Vol.1, N°19, p.57-80.
- Detchessahar, M. & Journée (2007). Une approche narrative des outils de gestion. *Revue française de gestion*, Vol.5, N°174, p.77-92.
- Dieumegard, G., Saury, J. & Durand, M. (2004). L'organisation de son propre travail: une étude du cours d'action de cadres de l'industrie. *Le travail humain*, 2004, Vol.67; N°2, p.157-179.
- Divay, S. & Gadea, C. (2008). Les cadres de santé face à la logique managériale, *Revue française d'administration publique*, Vol.4, N°128, p.677-687.
- Dohou, A. & Berland, N. (2007). Mesure de la performance globale des entreprises. *Comptabilité et Environnement*, Vol.7, 22p.
- Dopson, S. & Stewart, R. (1990). What is happening to middle management ? *British Journal of Management*, Vol.1, p.3-16.

- Drucker, P. (1995). Really Reinventing Government. *The Atlantic Monthly*, Vol.275, p.49-61.
- Dubar, C. (2004). Régimes de temporalités et mutation des temps sociaux. *Temporalités*, N°1, mis en ligne le 23 juin 2009, disponible sur <http://temporalites.revues.org/661>.
- Dugué, B. (2014). Des espaces de discussion qui posent questions. *Santé & Travail*, N°86, Avril.
- Dujarier, M.A. (2006). *L'idéal au travail*. Paris: Ed Puf, 238p.
- Dujarier, M.A. (2010). L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer. *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol.1, N°128-129, p.135-159.
- Dujarier, M.A. (2012). *Le management à distance. Une sociologie clinique de l'activité*. Rapport pour l'Habilitation à Diriger des Recherches., Sociologie. Paris, Université Paris-Ouest.
- Dujarier, M.A. (2015). Le management désincarné. Enquêtes sur les nouveaux cadres du travail. Paris : Ed. La Découverte, 260p.
- Dujarier, M.A., Falzon, P., Gaudart, C., Germe J.F., Nascimento, A. & Piney, C. (2011). « *Indicateurs et performance : de la prescription à l'activité* », Rapport final pour la Direction Générale des Finances Publiques. Paris : Cnam.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, July-September, Vol.14, N°3, p.9-16.
- Durat, L. (2010). L'activité des dirigeants de la fonction publique territoriale, une recherche en analyse de l'activité. *Savoirs*, Vol.1, N°22, p.89-107.
- Falcoz, C. & Livian, Y.F. (2006). Que sait-on du métier des managers ? Dans Livian, Y.F. (2006). *Etre cadre, quel travail ?* Lyon : Anact, p.58-84.
- Falzon, P. (1994). Les activités méta-fonctionnelles et leur assistance. *Le travail humain*, Vol.57, N°1, p.1-23.
- Falzon, P. (2013). *Ergonomie constructive*. Paris : Ed. PUF, 249p.
- Falzon, P. & Mas, L. (2007). Les objectifs de l'ergonomie et les objectifs des ergonomes. Dans *SELF, XXXII<sup>ème</sup> congrès*.
- Falzon, P., Nascimento, A., Gaudart, C., Piney, C., Dujarier, M.A. & Germe, J.F. (2012). Performance-based management and quality of work: an empirical assessment. 18<sup>th</sup> World Congress on Ergonomics (International Ergonomics Association), February 12-16, Recife, Brazil.
- Fournier, C., Ghram, R., Benchekroun, T.H. & Six, F. (2011). Tension entre indicateurs de production et indicateurs de sécurité: le cas de la certification tunisienne. *Activités*, Vol.8, N°1, p.44-61.
- Fiol, M. (1998). Le défi des cadres. Diriger et déléguer à la fois. *Performance humaines et techniques*, HS, p.21-27.

- Forriere, J. (2008). *La prévention du risque routier professionnel par l'analyse de l'activité : le cas des conducteurs de travaux des travaux publics*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Lille : Université Lille 3.
- Forriere, J., Anceaux, F., Cegerra, J. & Six, F. (2011). L'activité des conducteurs de travaux sur les chantiers de construction : ordonnancement et supervision d'une situation dynamique. *Le travail humain*, Vol.74, N°3, p.283-308.
- Fritz, C., Yankelevich, M., Zarubin, A. & Barger, P. (2010). Happy, Healthy and Productive: The role of Detachment from Work during non work Time. *Journal of Applied Psychology*, Vol.95, N°5, p.977-983.
- Gaudart, C. (2000). Quand l'écran masque l'expérience : changement de logiciel et activité de travail dans un organisme de service. *PISTES*, Vol.3, N°1.
- Gaudart, C. & Ledoux, E. (2013). Parcours de travail et développement. Dans Falzon, P. (2013). *Ergonomie constructive*, Ed. Puf, p.117-132.
- Gaudart, C. & Rolo, D. (2015). L'ergonomie la psychodynamique du travail et les ergodisciplines. Entretien avec François Daniellou, *Travailler*, p.1-19.
- Gaulejac de, V. (2005). *La société malade de gestion*. Ed. Seuil, 275p.
- Gaulejac de, V. (2012). *La recherche malade du management*. Ed. Quae, 93p.
- Ghram, R. (2011). *Du suivi de l'atelier à la prise de décision stratégique. Le cas du travail de dirigeant d'une entreprise off-shore en Tunisie*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Lille : Université Lille 3.
- Ghram, R., Fournier, C., Benchekroun, T.H., Khalfallah, T. & Six F. (2009). Strategic decision making: work analysis of a company manager. *17<sup>th</sup> Congress of IEA*. Beijing, Chine.
- Gillet, A. (2003). Transformations professionnels de l'encadrement de proximité : entre management et expertise technique. Actes de la journée du 8 décembre 2003, *les Cahiers du GRD Cadres*, p.55-71.
- Gillet, A. (2009). Transformation du travail et formation des agents de maîtrise. *Education permanente*, Vol.17, N°1, p.97-106.
- Gingras, D. (2008). Du mauvais usage de faux indicateurs. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Vol.55, N°4bis, p.67-79.
- Girardi, J.L. (2012). Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « La » réforme. *Gestion & Finances Publiques*, N°11, Novembre 2012.
- Gotteland-Agostini, C. (2013). *Concevoir des cadres pour agir et faire agir : l'activité de prescription dans une entreprise horticole*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris, Cnam.
- Gollac, M. & Bodier, M. (2011). *Mesurer les facteurs psychosociaux de risques au travail pour les maîtriser*. Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail.
- Gollac, M., Volkoff, S. & Wolff, L. (2014). *Les conditions de travail*. Ed. La Découverte.

Gow, J.L. & Dufour, C. (2000). Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter? *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, N°4, p.573-597.

Grevin, A. (2012). Quand la performance pilote le management... Les effets du tournant gestionnaire sur le management de proximité dans une clinique. *Journal de gestion et d'économie médicales*, Vol.30, N°7, p.469-490.

Grimault, S., Pernot, J.M. & Ughetto, P. (2005). Dynamiques de la réforme : les transformations du Minefi. *La Revue de l'IREs*, N°48. p.135-152.

Groux, G. (1983). *Les cadres*. Paris : Ed. La découverte.

Guérin, F., Laville, A., Daniellou, F., Duraffourg, J. & Kerguelen, A. (2007). *Comprendre le travail pour le transformer : la pratique de l'ergonomie*. Paris : Ed. Anact, 318p.

Guilbert, L. & Lancry, A. (2007). L'analyse des activités des cadres : l'intérêt de la triangulation des méthodes. *Le travail humain*, 2007/4, Vol. 70, p.313-342.

Guillaume, B. (2009). Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité. *Cités*, Vol.1, N°37, p.101-109.

Guy, C. (1984). Les lois Auroux. *Relations Industrielles*, Vol.39, N°2, p.235-258.

Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*. Ed. Fayard.

Hall, E.T. (1971). *La dimension cachée*. Ed. Points. Traduction de Hall, E.T. (1966). *The hidden Dimension*. Doubleday & Company.

Hediger, H. (1955). *Studies of the psychology and behavior of captive animals in zoos and circuses*. Butterworth & Company.

Henri, F. (2011). Où va la distance ? Est-ce la bonne question ? *Distances et savoirs*, Vol.9, N°4, p.619-630.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol.69, p.3-19.

Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting Organizations and Society*, Vol.20, N°2/3, p.313-342.

Hood, C. (2002), The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, Vol.37, p.15-17.)

Hubault, F. (2005). Ergonomie et GRH, quelle convergence pour changer la condition du travail ? Dans *Approches économiques de la prévention des risques professionnels*. DARES ANACT.

Hubault, F. (2009). L'approche ergonomique des questions santé / travail, *Mouvement*, 2009/2, n°58, p.97-102.

Hubault, F. (2013). Le travail de management. *Travailler*, Vol.29, N°1, p.81-96.

Hubault F. & Du Tertre, C. (2008). Le travail d'évaluation Dans Hubault F. (2008). *Evaluation du travail, travail d'évaluation*, Actes du séminaire Paris I : juin 4-7, p.95-114.



- Huy, Q. (2011). How middle managers' group-focus emotions and social identities influence strategic implementation. *Strategic Management Journal*, Vol.32, N°13, p. 1387-1410.
- Iellatchitch, A. & Mayrhofer, W. (2000). Signification de la formation continue et nouvelles formes de carrière. *Actes du Xème congrès de l'AGRH*, N°115, 10p.
- Jacquemin, R. (1987). La fonction de maîtrise et son évolution. Dans Lévy, C.M. & Randell, S. (1987). *Traité de psychologie du travail*. Paris, PUF, p.227-243.
- Jacquinet, G. (1993). Apprivoiser la distance et supprimer l'absence ? Ou les défis de la formation à distance. *Revue Française de Pédagogie*, N°102, p.55-67.
- JDB (2014) *L'ergonome et le travail des managers*. Actes des 21es journées de Bordeaux sur la pratique de l'Ergonomie des 19, 20 et 21 mars 2014. ENSC Bordeaux.
- Jick, T.D. (1979). *Mixing qualitative and quantitative methods : Triangulation in action*, Administrative Science Quaterly, Vol.24, p.602-611.
- Journé, B. (2005). Etudier le management de l'imprévu : méthode dynamique d'observation in situ. *Finance Contrôle Stratégie*, Vol.8, N°4, p.63-91.
- Kanter, R.M. (1989). When Giants Learn to Dance. New York: Simon & Schuster?
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1993). Putting the Balanced Scorecard to Work. *Havard Business Review*.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996). Linking the Balanced Scorecard to Strategy. *California Management Review*, Vol.39 N°1.
- Kletz, F. & Lenay, O. (2008). Du statut au métier : l'encadrement y gagne-t-il en reconnaissance ? *Revue française d'Administration Publique*, Vol.4, N°128, p.689-701.
- Lachmann, H., Larose, C. & Penicaud, M. (2010). *Bien-être et efficacité au travail. 10 propositions pour améliorer la santé psychologique au travail*. Rapport fait à la demande du Premier Ministre.
- Langa, P. (1994). *Adaptation ou création de l'organisation du travail lors d'un transfert de technologie. Analyse de l'activité de l'encadrement et conception de l'organisation*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris : Cnam.
- Langa, P. (1997). L'activité des cadres : un objet d'étude. *Performance humaine et technique*. Vol.91, p.25-30.
- Lasfargue, Y. & Mathevon, P. (2008). *Qualité de vie et santé au travail*. Ed. Octarès.
- Laufer, R. (2008). Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs. *Politiques et management public*, Vol.26, N°3, mis en ligne le 12/05/2011, disponible sur <http://pmp.revues.org/1498>.
- La Villarmois, O. (2001). Le concept de performance et sa mesure : un état de l'art. *Les Cahiers de la Recherche*.

- Lebranchu, M. (2013). Protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique. Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.
- Le Goff, J.P. (2000). *Les illusions du management – Pour le retour du bon sens*. La découverte, 2<sup>ème</sup> Ed.
- Le Goff, J. (2008). Les lois Auroux, 25 ans après (1982-2007). Où en est la démocratie participative ? *Presse universitaire de Rennes*, 166p.
- Létondal, A.M. (1997). *L'encadrement de proximité. Quels rôles dans les changements d'organisation ?* Lyon : ANACT.
- Leplat, J. (1997). *Regards sur l'activité en situation de travail : contribution à la Moisson, psychologie ergonomique*. Paris : Ed. PUF.
- Leplat, J. (2006). La notion de régulation dans l'analyse de l'activité. *Pistes*, Vol.8, N°1, 25p. Disponible sur <http://pistes.revues.org/3101>
- Leplat, J. (2014). Aperçu sur les critères à la lumière de l'histoire. Dans Lhuillier, D. (2014). *Qualité du travail, qualité au travail*, Ed. Octarès, p.17-25.
- Leplat, J. & Cuny, J. (1984). Introduction à la psychologie du travail. Paris : Ed. PUF, 305p.
- Leplat, J. & Montmollin, M. (2001). *Les compétences en ergonomie*. Paris : Ed. Octarès.
- Lhuillier, D. (2014). *Qualité du travail, qualité au travail*. Ed. Octarès, 213p.
- Linhart, D. (2004). *La modernisation des entreprises*. Paris : La Découverte.
- Livian, Y.F. (2006). *Etre cadre, quel travail?* Ed. Anact.
- Lochard, Y. (2012). L'invention d'espaces de dialogue sur les conditions de travail dans l'administration. Le cas du processus au ministère des Finances, *La Revue de l'IREs*, Vol.3, N°74, p.177-206.
- Lorino, P. (2002). *Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils de appliquée aux instruments de gestion*. Document de recherche ESSEC N°02015.
- Lorino, P. (2003). *Méthodes et pratiques de la performance – Le pilotage par les processus et les compétences*. Paris : Ed. Organisation, 521p.
- Luthans, F. (1988). Successful versus effective real managers. *Academy of Management Journal*, Vol.2, N°2.
- Mahiou, I. (2010). Prévention du stress : reprendre la parole sur le travail. *Santé & Travail*, N°69, Janvier.
- Maline, J. (1994). *Simuler le travail*. Lyon : Editions ANACT.
- Marquié, J.C., Paumès, D. & Volkoff, S. (2001). *Le travail au fil de l'âge*. Ed. Octarès.
- Martin, E. (2013). Pourquoi a-t-on encore besoin de managers de proximité ? Une analyse du travail d'encadrement à EDF. *La Revue de L'IREs*, Vol.1, N°76, p.3-27.

- Martineau, R. (2008). Les outils de gestion, lieu de rencontre entre théorie et pratique : une revue de littérature.
- Melnik, E. (2010). *Les réformes dans la fonction publique : une revue de littérature économique internationale*. Rapport de recherche pour la DGAFP, Centre d'Etudes et de l'Emploi, N°57.
- Meyerson, I. (1995). *Les fonctions psychologiques et les œuvres*. Ed. Albin Michel, 1<sup>er</sup> édition 1948.
- Michinov, E. (2008). La distance physique et ses effets dans les équipes de travail distribuées : une analyse psychosociale. *Le travail humain*, Vol.71, N°1, p.1-21.
- Mintzberg, H. (1973). *Le manager au quotidien, les 10 rôles du cadre*. Ed. Eyrolles.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Government Managing. Harvard Business Review, May-June, p.75-83.
- Mintzberg, H. (2011). *Manager. Ce que font vraiment les managers*. Paris : Ed. Vuibert, 350p.
- Mispelblom Beyer, F. (2010). *Encadrer un métier impossible ?* Paris : Ed. Armand Colin, 298p.
- Moisdon, J.C. (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion*. Paris : Ed. Seli Arslan, 288p.
- Moisdon, J.C. (2005). Comment apprend-on par les outils de gestion? Retour sur une doctrine d'usage. Dans Lorino, P. & Teulier, R. (2005). *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*. Paris : Ed. La Découverte, p.239-250.
- Molinié, A.F., Gaudart, C. & Pueyo, V. (2012). *La vie professionnelle : âge, expérience et santé à l'épreuve des conditions de travail*. Paris : Ed. Octarès, 395p.
- Mollo, V. & Falzon, P. (2004). Auto- and allo confrontation as tools for reflective activities. *Applied Ergonomics*, Vol.35 N°6, p.531-540.
- Mollo, V. & Nascimento, A. (2013). Pratiques réflexives et développement des individus, des collectifs et des organisations. Dans Falzon, P. (2013). *Ergonomie constructive*, Ed. Puf, p.207-222.
- Mönks, J. (1998). La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique ? Dans Hufty, M. (1998). *La pensée comptable : état, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF & les nouveaux cahiers de l'IUED, p.77-90.
- Montmollin de, M. (1984). Les cadres travaillent-ils ? A propos d'un ouvrage de Luc Boltanski. *Le travail humain*, Vol.47, N°1, p.89-93.
- Montmollin de, M. (2007). *Vocabulaire de l'Ergonomie*. Paris : Ed. Octarès, 2<sup>ème</sup> édition, 287p.

- Morrison, E. & Milliken, F. (2000). Organizational Silence: a barrier to change and development in a pluralistic world. *The Academy of Management Review*, Vol.25, N°4, p.706-725.
- Nascimento, A. (2006). *Changements organisationnels et santé : vers une mesures des environnements capacitants*. Mémoire de Master Recherche d'Ergonomie. Paris : Cnam.
- Nascimento, A. (2009). *Produire la santé, produire la sécurité. Développer une culture de sécurité en radiothérapie*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris : Cnam.
- Nascimento, A. & Falzon, P. (2014). Jugement différentiel d'acceptabilité et cultures de sécurité en radiothérapie. *Le travail humain*, Vol.77, N°4, p.325-349.
- Nasse, P. & Légeron, P. (2008). *La détermination, la mesure et le suivi des RPS au travail*. Rapport remis au Ministre du travail.
- Nicholson, N. & West, N.(1989). Transitions, work histories and careers, in Arthur, M.B., Hall, D.T. & Lawrence, B.S.(1989). *Handbook of Career Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, p.181-199.
- Noguera, F. (2010). Les défis posés par la nouvelle gestion publique à la GRH : cas de la Direction Générale des Impôts, *Revue de gestion des ressources humaines*, Vol.4, N°78, p.32-58.
- Nosbonne, C. (2013). Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? *La nouvelle revue du travail*, Vol.2, mis en ligne le 30/03/2013, disponible sur <http://nrt.revues.org/962>.
- Ogien, A. (2012). *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*. Versailles : Ed. Quae, 119p.
- Osborne, T.D. (1993). Reinventing Government. *Leadership Abstract*, Vol.6, N°1, p-2-3.
- Paquelin, D. (2011). La distance : questions de proximités. *Distances et savoirs*, 2011/4, Vol.9, p.565-590.
- Pavageau, P., Nascimento, A. & Falzon, P. (2007). Les risques d'exclusion dans un contexte de transformation organisationnelle. *Pistes*, Vol.9, N°2, p.1-17.
- Pecqueur, B. & Zimmermann, J.B. (2002). *Les fondements d'une économie de proximités*. Document de travail, GREQAM. Université d'Aix-Marseille II et III.
- Pernot, J.M. (2002). Le ministère des Finances et la mission 2003. Regards sur une réforme manquée. *La Revue de l'IRE*, N°39, p.115-155.
- Pesqueux, Y. (2004). La notion de performance globale. Dans 5<sup>ème</sup> forum international sur « La Performance Globale de l'Entreprise », Tunis (Tunisie).
- Petit, J. (2005). *Organiser la continuité du service : Intervention sur l'organisation d'une mutuelle de santé*. Thèse de Doctorat d'Ergonomie. Bordeaux.

Petit, J., Dugué, B. & Daniellou, F. (2011). L'intervention ergonomique sur les risques psychosociaux dans les organisations : enjeux théoriques et méthodologiques. *Le travail humain*, Vol.74, N°4, p.391-409.

Petit, J. & Dugué, B. (2013). Structurer l'organisation pour développer le pouvoir d'agir : le rôle possible de l'intervention en ergonomie. *Activités*, Vol.10, N°2, p.210-228.

Perrenoud, P. (2001). *Développer la pratique réflexive dans le métier d'enseignement*. Paris : ESF.

Piney, C. (2011). *Manager la performance au quotidien dans un service public : quelle place pour les conditions de vie au travail ?* Mémoire de Master Recherche, Cnam, Paris.

Pochic, S. (2004). Le manager et l'expert : des figures imposées ? Dans Karvar, A. & Rouban, L. (2004). *Les cadres au travail, les nouvelles règles du jeu*. Paris : Ed. La Découverte, p.169-198.

Pôle Ergonomie (2009). *Rapport 2009*. Remis au Ministère de l'Economie et de l'Industrie et de l'Emploi et au Ministère du budget des comptes publics et de la réforme de l'état.

Pollitt, C. (2000). Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management*, Vol.2, N°2, p.181-199.

Pollitt, C., Van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). New Public Management in Europe. *Management Online Review*, ESC-EAP European School of Management.

Pueyo, V. (1999). *Régulation de l'efficience en fonction de l'âge et de l'expérience professionnelle dans la gestion du contrôle qualité de la sidérurgie*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris : EPHE, Creapt.

Pueyo, V. & Zara-Meylan, V. (2012). Impacts d'outils de gestion sur la conduite de cultures en pépinière. *Activités*, Vol.9, N°1.

Quinn, R. E. (1991). Beyond rational management : mastering the paradoxes and competing demands of high performance. Sans Francisco, Jossey -Bass.

Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria : towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, Vol.29 N°3, p.363-377.

Quy Nguyen, H. (2001). In praise of middle managers. *Harvard Business*, p.72-81.

Reynaud, J.D. (1988). Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, Vol.29, p.5-18.

Richard, D. (2012). *Management des risques psychosociaux : une perspective en termes de bien-être au travail et de valorisation des espaces de discussion*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion. Université de Grenoble.

Rocha, R. (2014). *Du silence organisationnel au développement du débat structuré sur le travail : les effets sur la sécurité et sur l'organisation*. Thèse de doctorat en Ergonomie, Université de Bordeaux.

- Rouleau, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sensegiving : how middle managers interpret and sell change every day. *Journal of Management Studies*, Vol.42, N°7, p.1413-1443.
- Salais, R. (2010a). Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue française des affaires sociales*, Vol.1, N°1-2, p.129-147.
- Salais, R. (2010b). La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance. *Revue française d'administration publique*, Vol.3, N°135, p.497-515.
- Samurçay, R. & Rabardel, P. (2004). Modèles pour l'analyse de l'activité et des compétences. Propositions. Dans Samurçay, R. & Pastré (2004). *Recherches en didactique professionnelle*, Toulouse : Ed. Octarès.
- Santo, M.V. & Verrier, P.E. (2007). *Le management public*. Paris : Ed. PUF Que sais-je ?, 3<sup>ème</sup> édition, 127p.
- Schein, E. H (1971). The Individual, the Organization, and the Career: A Conceptual Scheme. *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.7, p.401-426.
- Schön, D.A. (1994). *Le praticien réflexif : à la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Montréal : Ed. logiques, 418p.
- Scouarnec, A. & Silva, F. (2006). Quel(s) modèle(s) de management des ressources humaines en Euroméditerranée ? *Revue française de gestion*, Vol.7, N°166, p.129-147.
- Simonet, P., Caroly, S. & Clot, Y. (2011). Méthodes d'observation de l'activité de travail et prévention durable des TMS : action et discussion interdisciplinaire entre clinique de l'activité et ergonomie. *Activités*, Vol.11 N°1, p.104-128.
- Six, F. (1999). *De la prescription à la préparation du travail : apports de l'ergonomie à la prévention et à l'organisation du travail sur les chantiers de bâtiment*. Document pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, Lille : Université Charles de Gaulle Lille 3.
- Six, F. (2000). Le travail des cadres. Le point de vue de l'ergonomie. *Actes de colloque, 26<sup>ème</sup> Congrès National de Médecine du Travail*, Lille : 6-9 juin.
- Six, F. & Forrierre, J. (2011). Quelles méthodes et quelle modélisation d'analyse de l'activité de travail de l'encadrement ? L'exemple de l'encadrement des chantiers de la construction. *Revue de Psychologie du Travail et des Organisations*, Vol. 17, N°1, p.57-71.
- Skakon, J., Kristensen, T.S., Christensen, K.B., Lund, T. & Labriola, M. (2011). Do managers experience more stress than employees? Results from the intervention project on absence and well-being (IPAW) study among Danish managers and their employees. *Work*, Vol. 38, N°2, p.103-109.
- Sonnentag, S., Mojza, E.J., Binnewies, C. & Scholl, A. (2008). Being engaged at work and detached at home: A week-level study on work engagement, psychological detachment, and affect. *Work & Stress*, Vol.22, N°3, p.204-221.

- Sonnentag, S., Binnewies, C. & Mojza, E.J. (2010). Staying well and engaged when demands are high: the role of Psychological Detachment. *Journal of Applied Psychology*, Vol.95, N°5, p.965-976.
- Spence, J.T. & Robbins, A.S. (1992). Workaholism: Definition, Measurement and preliminary Results. *Journal of personality Assessment*, Vol.58, N°1, p.160-178.
- Stewart, R. (1967). *Managers and Their Jobs*. London : Macmillan.
- Talbot, D. (2009). L'approche par la proximité : quelques hypothèses et éléments de définitions. Dans *XVIIIème conférence de l'AIMS*. Grenoble : 2-5 juin 2009.
- Talbot, D. (2010). La dimension politique dans l'approche de la proximité. *Géographie, économie, société*, 2010/25, Vol.12, p.125-144.
- Talbot, D. (2013). Clustérisation et délocalisation. Les proximités construites par Thales Avionics. *Revue Française de Gestion*, 2013/5, N°234, p.15-26.
- Terssac de, G. (2003). La théorie de la régulation sociale : repères pour un débat. Dans de Terssac, G. (2003). *La Théorie de la Régulation Sociale de JD Reynaud : débats et prolongements*, Paris : Ed. La Découverte, p.11-33.
- Terssac de, G. (2009). Le travail d'organisation, un objet pour l'ergonomie. *Actes du 44<sup>ème</sup> congrès de la Self*.
- Terssac de, G. & Cambon L. (1998). *Le travail d'encadrement : relation entre cadre et action*. Séminaire DESUP-DESS 1998, Ergonomie de l'encadrement, Université de Paris 1.
- Thebault, J. (2013). *La transmission professionnelle : processus d'élaboration d'interactions formatives en situation de travail. Une recherche auprès de personnels soignants dans un Centre Hospitalier Universitaire*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris : Cnam.
- Thévenet, M. (2003). Quand les petits chefs deviendront grands. Dans *Management – Une affaire de proximité*. p.133-137.
- Thévenet, M. (2014). *Les 100 mots du management*. Paris : Ed. Puf, Que sais-je ? 128p.
- Thierry, D. (1995). Métier, mobilité, employabilité : questionnement. Actes du VIème congrès de l'AGRH, p.778-788.
- Thoemmes, J., Kanzari, R. & Escarboutel, M. (2011). Temporalités des cadres et malaise au travail. *Revue interventions économiques*, N°43, Mis en ligne le 1 mai 2011.
- Thomas, P.G. (2005). Performance Measurement and Management in the Public Sector, *Optimum Online*, Vol.25, p.2-7.
- Torre, A. (2008). Commentaire : réflexions à partir des textes de O. Bouba-Olga, M. Grossetti et D. Talbot. Proximité géographique et pragmatique de l'action. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, Vol.3, p.329-332.
- Torre, A. & Rallet, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, Vol.39, N°1, p.7-60.

- Tréanton, J.R. (1960). Le concept de carrière. *Revue française de sociologie*, Vol.1, N°1, p.73-80.
- Trosa, C. (2006). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? *Revue française d'administration publique*, N°117, p.57-68.
- Van Belleghem, L. & Forcioli Conti, E. (2015). Une ingénierie de la discussion ? Chiche ! *Actes du Congrès de la Self*, Septembre 23-25, Paris.
- Van Haeperen, B. (2012). Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne. *Reflets et perspectives de la vie économique*, Vol.2, p.83-89.
- Van Stolk, C. & Wegrich, K. (2008). La convergence sans diffusion? Analyse comparative du choix des indicateurs de performance dans l'administration fiscale et la sécurité sociale. *Revue internationale des Sciences Administratives*, Vol.74, p.621-649.
- Vermersch, P. (1994). *L'entretien d'explicitation*. France, Issy-Les-Moulineaux, ESF éditeur.
- Volkoff, S., Molinié, A.F. & Jolivet, A. (2000). Efficace à tout âge ? Vieillesse démographique et activités de travail. *Centre d'Etudes et de l'Emploi*, Dossier 16.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, Vol.21, p.1-9.
- Weill-Fassina, A. & Pastré, P. (2004). Les compétences professionnelles et leur développement. Dans Falzon, P. (2004), *Ergonomie*, Ed. PUF.
- Winicki, P. (2006). Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), gestion des ressources humaines et nouvelles compétences managériales, *Revue française d'administration publique*, N°117, p.117-129.
- Wolff, L. (2013). Un encadrement de plus en plus... encadrés. *Santé et Travail*, N°82, p.30-32.
- Worms, J.P. (2006). Le management sauvera-t-il le service public ? *Empan*, Vol.1, N°61, p.12-19.
- Zara-Meylan, V. (2012). *Modalités de gestion du milieu temporel dans une conduite de processus multiples en situation dynamique : une recherche dans des entreprises horticoles*. Thèse de Doctorat en Ergonomie, Paris, Cnam.
- Zara-Meylan, V. (2013). Le travail invisible d'un cadre de proximité. *Santé et Travail*, N°82, Avril, p.34-35.



## Annexes

## Annexe 1 – Missions de la DGFIP

Domaine Fiscal	Domaine gestion publique
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaire relatifs à la fiscalité ainsi que les instructions générales interprétatives nécessaires à leur application.</li> <li>- Conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs au recouvrement des recettes publiques, au cadastre et à la publicité foncière, veille à leur mise en œuvre et exerce les missions d'administrations correspondantes.</li> <li>- Veille à l'établissement de l'assiette, à la mise en œuvre du contrôle des impôts, droits, cotisations et taxes de toute nature ainsi qu'à leur recouvrement et à celui des autres recettes publiques.</li> <li>- Représente le ministère dans les négociations internationales en matière fiscale.</li> <li>- Instruit les demandes d'agréments fiscaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle la production et la qualité des comptes de l'Etat et concourt à leur valorisation.</li> <li>- Elabore les règles et les procédures relatives au contrôle et au paiement des dépenses publiques, à la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux ainsi que des établissements publics locaux d'enseignement et veille à leur mise en œuvre.</li> <li>- Elabore les règles et les procédures relatives à la gestion financière et comptables des collectivités territoriales et de leurs établissements et veille à leur mise en œuvre. Concourt à la valorisation des comptes de ces collectivités et établissements. Anime l'expertise économique et financière des projets d'investissements publics et l'action économique de ses services déconcentrés.</li> <li>- Elabore les règles et les procédures en matière d'acquisition, de gestion et de cession des biens domaniaux, d'établissement de l'assiette et de contrôle des redevances domaniales ainsi que de recouvrement des produits domaniaux de toute nature, veille à leur mise en œuvre.</li> <li>- Elabore, en liaison avec la direction générale du Trésor et de la politique économique, les règles et les procédures relatives à la gestion de la dette publique, à l'exécution des opérations de trésorerie de l'Etat, ainsi qu'à la réalisation d'opérations de collecte de l'épargne au profit de l'Etat et des correspondants du trésor, veille à leur mise en œuvre.</li> </ul>

D'après le site web de la DGFIP [www.economie.gouv.fr/dgfip](http://www.economie.gouv.fr/dgfip) consulté en juin 2014.

***Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local 2010***

<b>OBJECTIF 1 : REUSSIR LA FUSION</b>					
	2009 Réalisation	2010 Prévision	2010 Actualisation	2011 Prévision	2012 Cible
<b>Indicateur 1.1 Déploiement du guichet fiscal unifié</b>	37%	60%	80%	90%	100%
<b>Indicateur 1.2 Nombre de DRFiP et DDFiP</b>	51	80	80	101	maximum
<b>Indicateur 1.3 Amélioration des services rendus aux collectivités territoriales</b>	87.6%	75%	82.5%	90%	94%
<b>OBJECTIF 2 : FAVORISER L'ACCOMPLISSEMENT VOLONTAIRE DES OBLIGATIONS FISCALES</b>					
	2009 Réalisation	2010 Prévision	2010 Actualisation	2011 Prévision	2012 Cible
<b>Indicateur 2.1 Taux de déclaration et de paiement des impôts</b>					
Taux de particuliers respectant leurs obligations déclaratives	98.24%	98%	98%	98%	98%
Taux de paiement des impôts des particuliers	98.87%	98.4%	98.87%	98.45%	98.75%
Taux de professionnels respectant leurs obligations déclaratives	95.66%	--	95.66%	95.75%	96%
Taux de paiement des impôts des professionnels	97.87%	--	98%	98%	98%
<b>OBJECTIF 3 : FACILITER L'IMPOT</b>					
	2009 Réalisation	2010 Prévision	2010 Actualisation	2011 Prévision	2012 Cible
<b>Indicateur 3.1 Respect du référentiel Marianne</b>	--	--	--	70%	ND
<b>Indicateur 3.2 Développement des procédures dématérialisées de la DGFIP</b>					
Part des recettes TVA, d'IS et de TS acquittées par les professionnels ayant adhéré à une téléprocédure pour leur règlement	72%	73.5%	74%	77%	80%
Nombre de télédéclarations IR (en millions)	7.4	9.5	10	10.5	13.5
Taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (IR, TH, TF)	51.51%	55%	54%	55.5%	55.5%

**OBJECTIF 4 : ASSURER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DISCALE ET LE RECOUVREMENT OFFENSIF DES IMPOTS ET DES AMENDES**

	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 4.1 Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées</b>	27.7%	--	28%	28.5%	29.5%
<b>Indicateur 4.2 Taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2</b>					
Taux brut de recouvrement	44.97%	43.5%	43.5%	42%	44%
Taux net de recouvrement	61.41%	--	--	60%	62%
<b>Indicateur 4.3 Taux de paiement des amendes</b>	79.73%	79%	79%	80%	80%

**OBJECTIF 5 : MAITRISER LES COUTS DE GESTION DES ADMINISTRATIONS FINANCIERES**

	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 5.1 Taux d'intervention sur les recettes et les dépenses</b>					
Sur l'impôt	1.07%	1.28%	1.03%	1.01%	0.93%
Sur les dépenses de l'Etat	0.09%	1.103%	0.09%	0.09%	0.08%
Sur les dépenses du secteur public local	0.15%	0.171%	0.14%	0.14%	0.14%
<b>Indicateur 5.2 Taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP</b>	1.57%	3.6%	2.1%	2.1%	2.2%

**OBJECTIF 6 : ASSURER LA QUALITE COMPTABLE**

	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 6.1 Indice des jours-anomalies constatés dans la comptabilité de l'Etat</b> (Base 100 : 2005)	19	20	20	20	--
<b>Indicateur 6.2 Indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux</b> (Base 100 : 2004)	113.6	115	114	155	

**OBJECTIF 7 : REDUIRE LES DELAIS DE PAIEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES**

	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 7.1 Délai de paiement des dépenses publiques</b>					
Taux de visa à 15 jours par les comptables des dépenses de l'Etat	--	--	--	75%	85%
Délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local (en jours)	5.9	7.5	6.5	7	6.5

<b>OBJECTIF 8 : RENFORCER LA QUALITE DU SERVICE PARTENARIAL RENDU AU SECTEUR PUBLIC LOCAL</b>					
	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 8.1 Taux de couverture de la dématérialisation dans le secteur public local</b>					
	44%	45%	47%	53%	58%
<b>Indicateur 8.2 Taux brut de recouvrement des recettes des collectivités locales – hors fiscalité et dotations</b>					
Pour les produits locaux de l'exercice N-1 au 31/12/N	97.7%	--	95%	94%	95%
<b>OBJECTIF 9 : OPTIMISER PAR L'ACCELERATION DES DELAIS DE TRAITEMENT LA QUALITE DU SERVICE RENDU AUX AGENTS PUBLICS EN MATIERE DE PENSION</b>					
	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 9.1 Pourcentage de dossiers de départs en retraite urgents traités dans un délai de deux mois</b>					
	97.1%	93%	93%	93%	95%
<b>OBJECTIF 10 : METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE IMMOBILIERE</b>					
	2009	2010	2010	2011	2012
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 1.1 Déploiement du guichet fiscal unifié</b>					
Taux de proposition à la signature des conventions d'utilisation de l'Etat	--	--	--	21%	100%
Taux annuel d'augmentation du nombre d'immeubles contrôlés par l'Etat évalués sur place	--	--	--	+1.2	+1
Taux de respect du délai d'un mois pour la réponse aux demandes d'évaluations réglementaires	93.27%	--	--	93.5%	93.5%

## *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local 2013*

### **OBJECTIF 1 : GARANTIR LE RECOUVREMENT DES RECETTES PUBLIQUES ET LUTTER CONTRE LA FRAUDE**

	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 1.1 Taux de déclaration et de recouvrement spontané</b>					
Taux d'usagers particuliers respectant leurs obligations déclaratives	98.42%	>=98%	>=98%	>=98%	>=98%
Taux d'usagers professionnels respectant leurs obligations déclaratives	95.75%	95.5%	95.5%	95.5%	95.5%
Taux de paiement des impôts des particuliers	98.94%	>=98.5%	>=98.45%	>=98.5%	>=98.5%
Taux de recouvrement spontané des impôts des professionnels	98.38%	>=98%	>=98%	>=98%	>=98%
Taux de paiement des amendes	78.73%	78%	76%	78%	78%
Taux brut de recouvrement des produits locaux de l'exercice n-2 au 31/12/N	98.2%	95%	95%	96%	96%
<b>Indicateur 1.2 Efficacité de la lutte contre la fraude</b>					
Taux net de recouvrement en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe	63%	62%	62%	62%	62%
Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées	31.4%	29%	29%	29.5%	30%
Part des opérations en fiscalité internationale	10.5%	--	10.5%	10.75%	11%
Taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe	13.68%	--	14%	14%	14%

<b>OBJECTIF 2 : PAYER RAPIDEMENT ET CONTROLER EFFICACEMENT LES DEPENSES</b>					
	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 2.1 Délai de paiement des dépenses publiques</b>					
Délai global de paiement des dépenses de l'Etat (en jours)	22.9	--	22.5	22	21
Délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local (en jours)	5.7	6.8	6.8	6.8	6.8
<b>Indicateur 2.2 Traitement des dépenses publiques par les services facturiers</b>					
Part des dépenses de commande publique de l'Etat	14	--	15	30	45
<b>OBJECTIF 3 : DEVELOPPER LA QUALITE DE SERVICE</b>					
	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible
<b>Indicateur 3.1 Qualité des comptes publics</b>					
Indice de qualité des comptes de l'Etat	98.16%	93%	93%	96%	97%
Indice de performance comptable	84.6%	83%	83%	83%	84%
Part du parc immobilier contrôlé par l'Etat évaluée sur place	--	20	20	40	60
<b>Indicateur 3.2 Dématérialisation de l'offre de service aux usagers</b>					
Nombre de télédéclarations IR (en millions)	12.82	13	13.6	14	15.5
Taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (IR, TH, TF)	51.6%	55%	53.5%	55%	56.5%
Taux de dématérialisation des pièces comptables	22%	25%	25%	30%	35%
<b>Indicateur 3.3 Rapidité et qualité de la transmission des informations aux usagers</b>					
Qualité de service Marianne	85.2%	75%	75%	75%	75%
Taux de respect du délai d'un mois pour la réponse aux demandes d'évaluations réglementaires adressées aux services du Domaine	92.82%	93.5%	93.5%	93.5%	93.5%
Taux de transmission des informations fiscales aux collectivités territoriales dans les délais	ND	94%	94%	94%	94%
Taux de retraite calculé à partir des comptes individuels retraites	7%	--	19%	25%	66%

<b>OBJECTIF 4 : AMELIORER L'EFFICIENCE DE LA DGFIP</b>						
	2012	2013	2013	2014	2015	
	Réalisation	Prévision	Actualisation	Prévision	Cible	
<b>Indicateur 4.1 Taux d'intervention et d'évolution de la productivité</b>						
Taux d'intervention sur l'impôt	0.94%	0.93%	0.92%	0.90%	0.97%	
Taux d'intervention sur les dépenses de l'Etat	0.14%	0.1%	0.14%	0.13%	0.13%	
Taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local	0.13%	0.12%	0.13%	0.12%	0.11%	
Taux annuel d'évolution de la productivité globale	5%	2.7%	2.8%	2.8%	2.8%	



### Annexe 3 – Indicateurs soumis à intéressement

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
Niveau de mise en œuvre effective des engagements PVFI (en %)	90	90.9	90	92.9	90	90.8						
Taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (IR, TH, TF) (en %)	49	50.15	50	51.51								
Part des demandes de remboursements de crédit de TVA et des restitutions d'IS, ayant reçu une suite favorable ou partiellement favorable, dans un délai de 30 jours. (en %)	80	89.52	80	93.43			80	89.52	80	89.43	80	90.32
Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de TH traitées dans le délai d'un mois (en %)	94.1	96.16	95.8	96.75	95.9	96.92	96.3	98.08	96.4	98.03	96.5	97.56
Taux de délivrance dans les 10 jours des renseignements sur les immeubles (en %)	100	99.98	100	99.81	100	98.69						
Taux de retardataires des déclarations de résultats annuels des entreprises (en %)	<1	0.39	<1	0.34	<1	0.41	<1	0.54				
Part d'usagers particuliers respectant leurs obligations en matière d'IR (en %)	98	98.2	98	98.24	98	98.29	98	98.35				
Taux de recouvrement brut des impôts sur rôles au 31/12/N+1 (en %)	97.9	98.5	98.3	98.5								
Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves (en %)	15	18.12	18	18.98	18.5	19.69	28.5	29.9	29	31.43	29	31.42
Délai moyen de paiement des dépenses de l'Etat par les comptables (en nombre de jours)	4.5	4.56										
Taux de couverture des conventions de services comptable et financier (en %)	50	57	60	63.74								
Taux de progression des paiements automatisés dans le secteur public local Evolution du nombre d'opérations (en %)	+5	+22.3	+5	+17.5	+8	+14.7	+5	+17	+5	+17.44		
Taux de progression des paiements automatisés dans le secteur public local Evolution du montant des recettes (en %)	+5	+15.5	+5	+14	+7	+10.6	+5	+18	+5	+9.05		

Indice du nombre de jours anomalies constatés dans la comptabilité de l'Etat (base100 : 2005)			25	19.34	20	17.05	20	15.75				
Déploiement du guichet fiscal unifié (en %)					60	69	55	88				
Taux d'informations fiscales prévisionnelles des collectivités locales (en %)					70	85.73	90	92.88	90	99.05	94	99.81
Taux brut de recouvrement des impôts des impôts des particuliers (en %)					98.4	98.65						
Pourcentage de dossiers de départ en retraite urgents traités dans le délai de 2 semaines (en %)					93	93.46		95	96.14			
Taux de paiement des impôts des particuliers (IR, TH, TF) (en %)							98.4	98.7	98.5	98.6	98.5	98.3
Taux de réponses aux demandes du conciliateur rendues en moins de 30 jours (en %)							70	74.8	70	89.94	72	90.14
Taux de couverture des retraités métropolitains par le centre de services des retraites (en %)							100	100				
Part des usagers professionnels s'acquittant dans le délai légal de leurs obligations déclaratives en matière de résultat (en %)									99	99.56		
Taux de mise en recouvrement des créances de contrôle fiscal dans le délai de 60 jours (en %)									80	84.83	80	87.27
Indicateur de qualité de service Marianne (en %)									75	85	75	87
Taux de visa à 15 jours par les comptables des dépenses de l'Etat sous l'application Chorus (en %)									80	99.16		
Pourcentage de demandes de départs en retraite urgents, concédées, liquidées et mises en paiement dans un délai de 2 mois (en %)											95	96.79
Pourcentage de projets de mesures fiscales accompagnés d'une étude d'impact (en %)											98	100
Délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local (en nombre de jours)											6.8	5.9
Nombre de télédéclarations IR (en millions)											1314	

#### Annexe 4 – Fonctions RH des cadres de proximité d'après le référentiel interministériel (2008)

##### ACTIVITES PRINCIPALES

- Participe au recrutement de ses collaborateurs et à l'insertion dans le service.
- Informe et conseille ses agents sur leurs perspectives professionnelles.
- Conduit les entretiens d'évaluation professionnelle et de formation.
- Identifie les succès et propose des mesures de valorisation des agents.
- Renforce le dialogue et coopère avec le service en charge des ressources humaines sur les questions RH (mobilité, affectation, formation, etc.).
- Constate les manquements professionnels, en avertit l'agent et propose les sanctions.
- Identifie les signes et facteurs de troubles de la santé (physique et mentale) et suscite le cas échéant la prise en charge.
- Participe à la prévention des risques hygiène et sécurité et intervient dans les situations problématiques.

##### SAVOIR-FAIRE

- Savoir conduire un entretien à caractère professionnel (recrutement, formation, évaluation, etc.) et savoir l'exploiter (perspectives professionnelles, développement des compétences, etc.).
- Savoir conseiller l'agent tant sur l'exécution de son travail que ses perspectives professionnelles.
- Prévenir les risques hygiène et sécurité.
- Savoir identifier les signes et facteurs de troubles de la santé et orienter pour la prise en charge.

##### CONNAISSANCES

- Connaissance de l'organisation RH et de ses différents acteurs.
- Connaissance de la politique RH de son organisation (schéma directeur, document d'orientation sur la formation, etc.).
- Connaissance statutaire de la gestion des carrières, des parcours professionnels et des règles disciplinaires.
- Connaissance de la politique suivie en matière de gestion de la masse salariale et de plafond d'emploi.
- Connaissance des principaux outils mobilisables en matière de formation et de parcours professionnels.

##### CONDITIONS PARTICULIERES D'EXERCICE

Néant

##### TENDANCES D'EVOLUTION

- Renforcement de la mobilité des fonctionnaires
- Compétences accrues en gestion des ressources humaines (mobilité, évaluation, formation, parcours professionnel, carrière, etc.).

## Annexe 5 – Caractéristiques des services étudiés, dans les départements DO &amp; RO

	Service	Taille de la commune (habitants)	Nombre Agents Cadre compris	Caractéristiques du service produit
Département DO	SIE	Plus de 100 000	26	Seul SIE du département. 60% des opérations comptables du département.
	SIP	Plus de 100 000	36	Assiette : 50% du département. Secteur 1 : commune et la communauté de communes. Secteur 2 : 117 communes autour de la commune.
	SIE&P	Environ 20 000	28	Plus gros SIE/SIP du département. 34000 déclarations pour l'impôt sur le revenu. Nombreuses entreprises en redressement judiciaire.
	TREMu	Environ 5 000	10	31 communes, 1 hôpital, 1 établissement départemental public d'aide médico-social (aide enfance), 2 regroupements de communes et syndicat intercommunaux, 20 associations foncières (ex. gestion des chemins ruraux), 20 services des eaux et assainissements, 31 Centres communal d'actions sociales. 110 budgets.
	TREMi-A	Environ 2 000	3	15 communes, 1 communauté de commune, quelques syndicats, associations foncières (scieries) 62 budgets. Recouvrement impôts : 10% de la charge de travail.
	TREMi-B	1 358	3	Recouvrement et communal.
	TREMi-C	1 000	3	17 petites communes, 9 services des eaux, 1 syndicat d'assainissement, 1 communauté de communes, 1 maison de retraite, 5 associations forestières.
	Paierie	Plus de 100 00	14	Conseil général des Ardennes (500 millions de dépenses, 500 millions de recettes, 30 000 mandats par an) Paies des dépenses sociales (RSA, APA; APCH, aide sociale à l'enfance). SDIS (pompiers), 2 syndicats, 6 collectivités. 13 budgets.
Département RO	SIE	94 186	45	SIE 16ème de France, 1er du département, ville de XX et agglomération. 2 IFU, 1 secteur de recouvrement, 1 cellule de comptabilité, 1 Pôle enregistrement.
	SIP-Y	91 386	56	Plus gros SIP du département. 4 secteurs d'assiette, 1 secteur de recouvrement.
	SIP-Z	227 733	44	3 secteurs d'assiette, 1 secteur de recouvrement, 1 cellule comptabilité.
	TREMi-Y	11 470	9	Collectivités locales : 60% de l'activité. Etat (impôts IR, TH) : 40 % de l'activité. Vente timbres fiscaux, Amende.
	TREMi-Z	22 221	6	1 grosse commune. CCAS. Recouvrement Impôts Particuliers.
	DRFiP	227 733	23	Département 3 ministères : Intérieur, Justice, Education Nationale.

Annexe 6 – Tableau récapitulatif des données issues des entretiens de reconstitution des parcours professionnels

Département	Service	Fonction	Sexe	Age	Ancienneté DGFIP	Ancienneté Cadre A encadrant	Ancienneté Poste	Nombre Agents encadrés	Nombre Poste occupé A encadrant	Nombre Changement départements	Grade A par concours	Temps moyen sur poste (an)
RO	SIP	Adj	F	36	11	7	2	56	3	3	externe	2,5
RO	TRE	CS	M	52	28	28	5	9	4	0	externe	7
RO	TRE	CS	F	49	30	19	0,5	6	7	4	interne	3
RO	DDFiP	CS	F	37	14	13	0,2	23	2	3	externe	6,5
RO	SIP	Adj	F	31	6	6	3	44	2	2	externe	3
RO	SIE	Adj	M	41	18	11	2	45	1	2	externe	11
DO	TRE	CS	F	29	0,5	0,5	0,5	3	1	0	externe	0,5
DO	Paierie	Adj	M	37	22	5	3	14	2	2	interne	2,5
DO	SIE	CS	M	56	34	1,5	1,5	26	1	0	interne	1,5
DO	SIP	CS	M	60	41	22	2,5	36	5	3	interne	4,5
DO	TRE	CS	F	45	25	1,5	1,5	3	1	2	interne	1,5
DO	SIP/SIE	CS	M	51	31	11	1,5	28	4	7	interne	3
DO	TRE	CS	F	29	1	0,5	0,5	3	1	0	externe	0,5
DO	TRE	CS	M	46	27	21	4	10	3	2	interne	7
RE	SIE	CS	M	55	31	10	2	14	4	3	externe	2,5
RE	SIP	CS	M	55	29	29	2	30	9	4	interne	3
RE	CDIF	CS	M	50	25	17	2	30	3	2	interne	5,5
RE	Paierie	CS	M	59	39	23	1	9	6	6	interne	4
RE	SIE	CS	F	61	42	30	2	20	4	4	externe	7,5
RE	TRE	CS	M	56	28	1	0,5	20	2	2	externe	0,5
DE	SIP/SIE	CS	F	54	27	19	4	25	4	2	externe	5
DE	SIP	CS	M	58	35	16	4	23	4	1	externe	4
DE	TRE	CS	F	57	38	37	4	9	4	2	externe	9
DE	TRE	CS	F	54	32	32	5	12	3	4	externe	11
DE	TRE	Adj.	F	59	40	23	6	12	2	2	interne	11,5
DE	TRE	CS	M	43	22	1	1	2	1	3	interne	1
DE	SIE	CS	M	61	37	20	5	22	2	2	externe	10

SIE : Service des Impôts des Entreprises ; SIP : Service des Impôts des Particuliers ; TRE : Trésorerie ; Adj : Adjoint ; CS : Chef de Service.

Annexe 7 – Grille de relevé des dialogues issus du protocole des espaces de dialogue à la DGFIP

**Tableau de relevé des dialogues**

Date  
Lieu, département  
Service(s) représentés  
Cadre ou Agent  
Nombre de participants

N°EDD	Code	Thèmes	Compte-rendu échanges phase 1	Demandes et propositions	Suites données par le chef de service	Suites données par la direction	Compte-rendu échanges phase 2
	Amb	Ambiance					
	<b>T</b>	<b>Exigences du travail</b>					
	TQ	Quantité du travail					
	TP	Pressions temporelles					
	TPR	<i>Rythmes intenses</i>					
	TPI	<i>Interruptions de tâches</i>					
	TC	Complexité du travail					
	TCI	<i>Introduction non contrôlée de nouvelles technologies</i>					
	TCE	<i>Environnement physique et technique</i>					
	TCM	<i>Mauvaise préparation aux changements de postes ou tâches</i>					
	TCS	<i>Standardisation des process de travail, des objectifs</i>					
	TCC	<i>Contrôle des activités par des indicateurs parfois contradictoires et en nombre croissant</i>					
	TCP	<i>Poids de certaines méthodes de suivi ou d'évaluation, des indicateurs de performance</i>					
	TCR	<i>Tâches répétitives</i>					
	TH	Conciliation travail / hors travail					
	TA	Autres					
	<b>E</b>	<b>Exigences émotionnelles</b>					
	ER	Relation au public					
	EP	Peur au travail					
	EA	Autres					

	<b>A</b>	<b>Autonomie, Marges de manœuvre</b>					
	AO	Autonomie organisationnelle					
	AC	Utilisation et accroissement des compétences					
	ACF	<i>Formations (initiale, continue...)</i>					
	ACO	<i>Objectifs et indicateurs de performance</i>					
	AA	Autres					
	<b>R</b>	<b>Rapports sociaux, relations au travail</b>					
	RS	Coopération, soutien					
	RSS	<i>Soutien social de la part des collègues</i>					
	RSR	<i>Relation avec la hiérarchie</i>					
	RR	Reconnaissance					
	RV	Violence au travail					
	RP	Pilotage, organisation du travail					
	RPI	<i>Injonctions contradictoires</i>					
	RPM	<i>Méthodes d'évaluation des performances individualisée</i>					
	RPE	<i>Empilement de hiérarchies et d'échelons territoriaux</i>					
	RPC	<i>Manque de communication</i>					
	RPT	<i>Exigence du travail et management</i>					
	RA	Autres					
	<b>C</b>	<b>Conflits de valeur</b>					
	CE	Conflits éthiques					
	CQ	Qualité empêchée					
	CA	Autres					
	<b>I</b>	<b>Insécurité socio-économique</b>					
	IIS	<i>Sentiment d'insécurité de l'emploi ou du salaire</i>					
	IIO	<i>Obligation probable de devoir changer de qualification, de métier ou de localisation</i>					
	IS	Soutenabilité					
	IA	Autres					
	<b>C</b>	<b>Conclusions</b>					

Annexe 8 – Espace de dialogue : modalités de recueil et d’analyse

	Date	Département	Nombre de participants	Type de service
Cadres	02.2012	dep.F1	6	Autre
	04.2012	dep.S1	13	SIP, SIE, Trésoreries, DDFiP
	04.2012	dep.S2	5	SIE, Trésoreries, Paierie
	04.2012	dep.DO	8	SIP, SIE, Trésoreries, Paierie, DDFiP
	05.2012	dep.S3	11	SIP, SIE, Trésoreries, Paierie
	05.2012	dep.F2	9	SIP, SIE, Trésorerie
	05.2012	dep.F3	3	Autre
	06.2012	dep.F4	12	SIP, SIE, Trésorerie, Paierie, DDFiP, Autres
	06.2012	dep.F5	4	SIP, SIE
	06.2012	dep.F6	6	SIP, DDFiP
	06.2012	dep.F7	16	SIP, SIE, DDFiP
	06.2012	dep.F8	5	Administration centrale
	11.2012	dep.F8	15	SIP, SIE, Trésorerie, DDFiP, Autres
	02.2013	dep.F10	10	Autre
Total : 123				
Agents	02.2012	dep.DO	10	SIP, SIE
	02.2012	dep.DO	12	Trésoreries, DDFiP
	03.2012	dep.S4	7	Autre
	03.2012	dep.F1	11	SIP
	03.2012	dep.F1	11	DDFiP
	03.2012	dep.F11	11	SIP, SIE, Trésorerie, DDFiP
	03.2012	dep.S2	8	Paierie
	40.2012	dep.F12	7	Autre
	04.2012	dep.S1	10	SIP, Trésoreries
	04.2012	dep.F13	27	SIP
	05.2012	dep.F14	12	SIE
	05.2012	dep.F15	7	Trésoreries
	05.2012	dep.F3	9	Autre
	05.2012	dep.F8	6	Administration centrale
	06.2012	dep.S3	8	Trésorerie
	06.2012	dep.F5	8	Autre
	06.2012	dep.S5	4	SIE
	06.2012	dep.F6	8	SIP, SIE, Autre
	07.2012	dep.F8	5	Administration centrale
	07.2012	dep.F8	5	Administration centrale
	10.2012	dep.F16	19	SIP
	12.2012	dep.F17	7	SIE
	12.2012	dep.F17	11	SIP
	12.2012	dep.F17	17	SIP
Total : 240				

EDD tenus à la DGFIP entre février 2012 et février 2013 utilisés pour réaliser les compilations version Cadres et version Agent (en gris quand l’accompagnement a été suivi)



<b>Caractérisation des changements</b>	
Réduction des emplois	<p>Cadre : « <i>C'est dans les petites structures que la souffrance au travail est devenue fréquente. [...] La faiblesse des effectifs ne permet plus de faire face aux fluctuations de l'activité dans des délais très contraints.</i> »</p> <p>Agent : « <i>Avec la réduction des effectifs, le travail est devenu insupportable. Il faut savoir que lorsqu'un emploi B est supprimé pour être remplacé par un emploi A, ce cadre A n'a pas la vocation à faire le travail du B, et c'est le reste de l'équipe qui doit l'absorber.</i> »</p>
Applications informatiques	<p>Cadre : « <i>Le comptable est devenu l'administrateur des collectivités, notamment pour la gestion des mots de passe et des habilitations.</i> »</p> <p>Agent : « <i>Les applications informatiques évoluent continuellement. Par exemple, Hélios en est déjà à la 360<sup>ème</sup> version.</i> »</p>
Aménagement des locaux	<p>Cadre : « <i>Les demandes de travaux et d'aménagements sont soit réalisées dans des délais très longs, soit demeurent insatisfaites faute de financements possibles par la direction.</i> »</p> <p>Agent : « <i>L'environnement est bruyant surtout quand plusieurs téléphones sonnent en même temps.</i> »</p>
Changements techniques et législatifs	<p>Cadre : « <i>Les notes sont de plus en plus longues et de plus en plus difficiles à comprendre. Elles ne sont pas faites pour ceux qui ont les mains dans le cambouis. Ceux qui les font ne comprennent pas qu'on ne les comprend pas.</i> »</p> <p>Agent : « <i>Des nouveautés arrivent régulièrement dans le travail, ce qui nécessite une adaptation quotidienne et une mise à jour régulière des compétences.</i> »</p>
Collectif de travail	<p>Cadre : « <i>La montée de l'individualisme est un vrai souci car les collectifs se délitent, les équipes se démotivent notamment au regard du travail qualitatif qui se dégrade.</i> »</p> <p>Agent : « <i>La pression du travail est telle que si toutes les personnes ne sont pas dans le même rythme, des tensions apparaissent. On focalise sur ceux qui sont plus lents ou qui travaillent moins et cela crée des tensions.</i> »</p>
Relation au public	<p>Cadre : « <i>Les élus sont de plus en plus sensibles au recouvrement des produits locaux. Cela génère de plus en plus de stress au travail.</i> »</p> <p>Agent : « <i>Les relations avec les usagers ont tendance à se dégrader. L'acceptation de l'impôt est de plus en plus difficile, à quoi s'ajoute la complexité croissante de la législation qui nécessite de plus en plus d'explication. Au total, l'agressivité des usagers augmente.</i> »</p>
<b>Encadrer au quotidien</b>	
Outils de gestion	<p>Cadre : « <i>Pour le contrôle de gestion, les chefs de service sont peu écoutés, et surtout quand il faut démontrer que des erreurs sont issues des outils qui agrègent les objectifs.</i> »</p> <p>Agent : « <i>Pour avoir la paix [avec la hiérarchie], on soigne les indicateurs.</i> »</p>
Compte à rendre	<p>Cadre : « <i>Plus personne n'est responsable de rien mais c'est nous</i></p>

	<i>[les comptables] qui restons responsables de tout. » Agent : « Mon chef de service doit toujours faire des statistiques, il est submergé d'e-mails, de statistiques à faire pour la veille. »</i>
Pédagogie	<i>Cadre : « Le problème actuel, c'est qu'on nous donne sans arrêt des tâches nouvelles, ce qui demande du temps car on a souvent l'outil mais pas le mode d'emploi qui va avec. »</i>
Animation	<i>Cadre : « On s'entend dire que le chef de service doit maintenir le dialogue et être à l'écoute, parer à l'urgence, éviter l'incendie social. Etre à l'écoute parce qu'il y a beaucoup de détresse sociale mais cela signifie qu'on ne peut véritablement travailler qu'après 18h. »</i>
Organisation des moyens humains, techniques et organisationnels	<i>Cadre : « Sur la responsabilité des comptables, le principe de la responsabilité sans faute est mal accueilli, d'autant qu'aucun lien n'est fait entre responsabilité et moyens mis à disposition. » Agent : « Les chefs de service font des comparaisons sur le temps de travail et le nombre de saisies, ce qui crée de la compétition, du stress et de la pression. »</i>
Nœud centralisateur	<i>Cadre : « En permanence, il faut arbitrer entre le travail lié aux indicateurs, les commandes de la direction avec les statistiques et les enquêtes, et notre cœur de métier. Cela génère un stress pour nous qui se répercute sur les agents. » Agent : « On a un an et demi de retard dans le classement. Le chef de service fait des choix, mais cela induit du contentieux, du téléphone. »</i>
Reconnaissance / Soutien	<i>Cadre : « Nous ne sommes pas délaissés, on sent qu'il y a une volonté de nous aider mais les moyens mis en œuvre ne correspondent pas à nos attentes. » Agent : « Les chefs ne nous disent jamais quand on travaille bien. »</i>
Formation	<i>Cadre : « Les nouveaux cadres A arrivent sur des postes spécifiques sans formation. »</i>
Compétences	<i>Cadre : « On assiste à une perte des connaissances : on ne planifie plus le départ des sachants et la transmission du savoir par un tuilage n'existe plus. »</i>
Carrière	<i>Cadre : « Les perspectives de promotion en passant d'une filière à l'autre sont peu réalistes. »</i>

Grille d'analyse du contenu des compilations des relevés de dialogue

## Annexe 9 – Guide d’entretien sur l’activité

### Axe 1 : Pilotage du service

1. Comment sont fixés vos objectifs et quelles sont vos possibilités de négociation ? Quels sont vos liens (nombre d’échanges) avec votre N+1, N-1 ?
2. Quelle est la place faite aux indicateurs au moment du dialogue de gestion ? Dans la gestion quotidienne de votre service ?
3. Faites-vous un lien entre objectif personnel et objectif du service ? Lequel ?
4. Comment avez-vous perçu le dialogue de gestion unifié ? Quels sont les changements apportés dans votre façon de procéder ? Comment cette note vous a-t-elle été diffusée ? Y-a-t-il eu un soutien pour vous assurer une bonne compréhension, une bonne application ? Voyez-vous des marges entre ce qui y est prescrit et votre façon de l’appliquer ?
5. Comment procédez-vous pour obtenir des retours sur les résultats du travail de votre équipe ? De quelle manière ? A quelle fréquence ?
6. Quel est votre rôle dans la réalisation d’un travail de qualité ? Comment vous positionnez-vous entre les objectifs à réaliser et réaliser un travail de qualité ?
7. Où voyez-vous vos marges de manœuvre, votre autonomie dans votre propre gestion ? Cela vous convient-il ?
8. Comment organisez-vous les moyens humains, techniques et organisationnels à votre disposition ? Correspondent-ils à vos besoins ?
9. Comment suivez-vous la formation de votre équipe ? Suivi individuel. Adéquation entre formation et mise en compétence ? Mise en compétence du collectif ?
10. Avez-vous un exemple concret de problème récemment rencontré dans votre manière de piloter ? Comment vous en êtes-vous sorti ?
11. Quelle est votre perception du pilotage en tant qu’encadré ? Quelles difficultés et bon fonctionnements pointez-vous ? Voyez-vous une évolution des pratiques managériales ?
12. Votre définition du travail de qualité correspond-t-elle à ce que votre hiérarchie vous demande ? Et celle du service public ?
13. Comment vous appropriez-vous les objectifs qui vous sont transmis ?
14. Comment le résultat de votre travail / du travail de votre équipe est-il vérifié ? Comment le ressentez-vous ?

### Axe 2 : Soutien technique

15. Quel rôle technique vous définissez-vous ? Votre niveau de compétences techniques est-il en adéquation avec celui attendu/nécessaire pour une résolution de problème ? Quelles connaissances du/des métier/s de vos équipes avez-vous ?
16. Vous arrive-t-il de soutenir techniquement votre équipe ?
17. Comment vérifiez-vous le travail effectué en termes de quantité, de qualité, de correspondance aux objectifs ?

18. Comment vous positionnez-vous entre rôle technique et managérial ?
19. Avez-vous un exemple concret de problème récemment rencontré ? Comment vous en êtes-vous sorti ?
20. Recevez-vous du soutien technique de la part de votre direction ? Des formations ?

#### Axe 3 : Coordination de l'équipe

21. Quel rôle humain vous définissez-vous ? Quelle formation avez-vous reçu ? Quels moyens avez-vous à votre disposition pour soutenir votre équipe ?
22. Comment assurez-vous l'animation de vos équipes ? Nombre de réunions ? Thèmes abordés ?
23. Comment se sont font les transmissions d'informations descendantes et ascendantes ? Quel est l'accès aux données sur l'intranet ? Comment est faite la lecture, l'appropriation puis l'application des nouvelles notes ?
24. Comment exprimez-vous la reconnaissance du travail de vos équipes ?
25. Comment gérez-vous les conflits dans le personnel, avec les usagers ? Comment maintenez-vous une ambiance et un collectif de travail serein ?
26. Avez-vous des exemples concrets de problèmes rencontrés récemment? Comment vous en êtes-vous sorti ?

#### Axe 4 : Conditions de vie au travail

27. Comment percevez-vous le management des conditions de vie au travail et le management participatif de votre hiérarchie ?
28. Quelle est la place de chacun des trois axes développés précédemment dans votre management quotidien ? (évaluation approximative en %)
29. Quelle place donnez-vous aux CVT dans votre façon de manager ? Quel rôle vous définissez-vous pour la prise en compte voire l'amélioration des CVT, vos propres CVT et celles des équipes que vous encadrez ? Avez-vous des marges de manœuvre ?
30. En quoi votre parcours professionnel vous a influencé dans vos choix/ prises de décision quotidienne, notamment en termes de CVT ?

## Annexe 10 – Auto-confrontation : Modalités de recueil et guide

	Date de la chronique d'activité	Date de l'auto-confrontation
<b>SIE DO</b>	Mardi 9 octobre 2012	8 avril 2014
<b>TREMu DO</b>	11 septembre 2012	24 avril 2014
<b>TREMi A DO</b>	Mardi 28 août 2012	8 avril 2014
<b>Paierie DO</b>	Mardi 18 septembre 2012	13 mai 2014
<b>SIE RO</b>	Lundi 16 décembre 2013	5 mars 2014
<b>SIP Y RO</b>	Lundi 9 décembre 2013	14 mars 2014
<b>SIP Z RO</b>	Mercredi 11 décembre 2013	25 février 2014
<b>TRE Y RO</b>	Mardi 3 décembre 2013	17 février 2014
<b>TRE Z RO</b>	Mardi 10 décembre 2013	5 mars 2014
<b>DRFiP RO</b>	Jeudi 5 décembre 2013	25 février 2014

Le cadre de proximité est amené à réagir sur la présentation d'une planche (1h) de chronique d'activité, établie à partir des observations de son activité, après lui avoir expliqué la légende.

Questions sur le pilotage par la performance : *Sur cette chronique, on ne voit pas la place que prennent les indicateurs dans votre activité. Pourriez-vous me le préciser ? Quand les consultez-vous ? Comment les transmettez-vous à vos équipes ? Quels retours en faites-vous à vos équipes quand ils sont réalisés ou pas ?*

Questions sur le dialogue de gestion : *Le dialogue de gestion a été modifié en 2013. Quels sont les changements apportés ? Cela a-t-il modifié la façon de faire votre travail ? Comment évaluez-vous le travail réalisé par vos équipes ? Comment se passe l'entretien de notation ? Etes-vous outillé ?*

Questions sur la gestion de l'urgence, la priorisation, la gestion des événements.

Questions sur la définition que le cadre de proximité donne à « encadrer de près » et « encadrer de loin »

Questions après avoir expliqué l'hypothèse de distances différentes : prescrites, produites, construites. *Avez-vous des exemples qui montrent que dans votre pratique vous avez fait évoluer les distances ?*

## Annexe 11 – Répartition des tâches prévues / réalisées selon les cadres de proximité

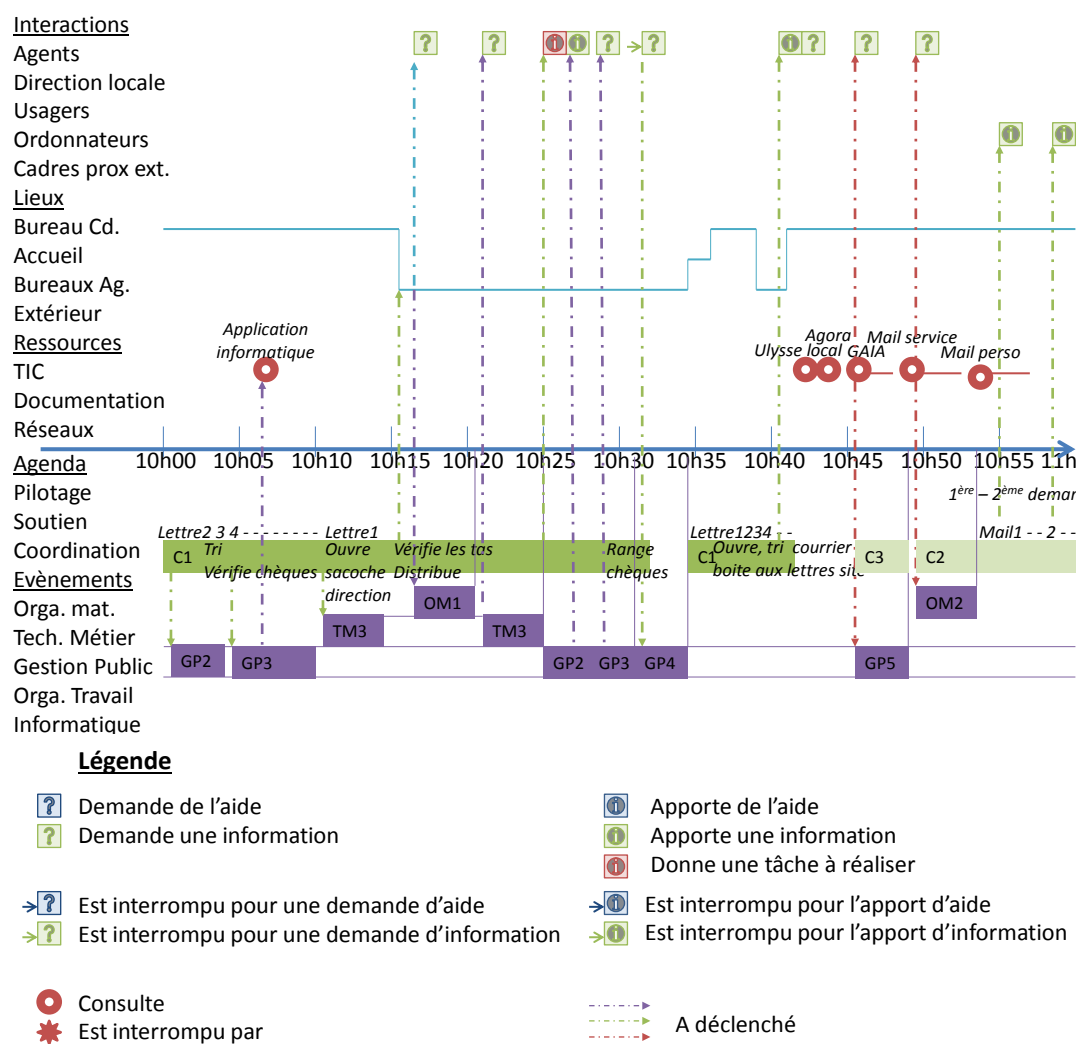
Tâches P – Pilotage S – Soutien technique C – Coordination  P : Prévu / F : Fait	Département DO								Département RO					
	TREMi-C	Paierie	SIE	SIP	TREMi-A	TREMi-B	SIE&P	TREMu	SIP-Y	TREMi-Y	TREMi-Z	DRFiP	SIP-Z	SIE
	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F	P F
P1 – Editer et vérifier les comptes			X X	X		X		X		X	X		X	
P2 – Viser les documents (comptes, courrier, bannette)			X	X X	X	X	X	X		X	X	X	X	
P3 – Contrôler la traçabilité (contrôle interne)				X		X X					X		X	X
P4 – Relever les indicateurs			X	X X	X				X			X		X
P5 – Donner une habilitation informatique		X X	X					X	X					
P6 – Contrôler les non valeurs (contrôle interne)					X								X X	
P7 – Vérifier les encaissements				X				X						
P8 – Contrôler les comptes d’attente (contrôle interne)			X											
P9 – Contrôler la paie		X X												
S1 – Contrôler une régie		X X								X X				
S2 – Régulariser un problème de flux informatique											X X			
S3 – Traiter un ou plusieurs dossiers complexes	X X			X							X A		X	
S4 – Traiter le contentieux			X X	X X	X X			X X	X X		X			
S5 – Traiter les dossiers courants	X	X	X X	X	X X	X X	X	X	X		X	X X	X	
S6 – Avoir un rendez-vous avec un usager/ordonnateur						X	X							
S7 – Vérifier un point technique		X		X	X X			X X				X X		
S8 – Faire l’arrêté comptable					X						X			
S9 – Traiter le gracieux				X					X				X	
C1 – Ouvrir et répartir le courrier	X X	X		X X	X	X		X X		X X	X X		X	X X
C2 – Ouvrir et répartir les e-mails	X	X	X	X X	X	X X	X X	X	X	X	X X	X	X X	X
C3 – Ouvrir et répartir les messages GAIA					X		X		X					X
C4 – Superviser le nettoyage				X				X						
C5 – Gérer la commande de matériel	X X													
C6 – Préparer une réunion									X			X X		X X
C7 – Valider les congés annuels, RTT, arrêt maladie, formations			X X			X X	X		X X			X	X X	X X
C8 – Faire le planning (accueil, renfort)									X				X X	X

## Annexe 12 – Cas présentés lors des ateliers réflexifs

### Cas 1

Amélie, 29 ans, cadre de proximité depuis 6 mois.

« Ma mission de cadre de proximité, c'est à la fois le rôle d'encadrement, de gestion du personnel, et à la fois l'expertise, l'expertise au sein du service et aussi en faveur ou au bénéfice de l'utilisateur. »



### Tâches prévues

#### Pilotage du service

--

#### Soutien technique

--

#### Coordination de l'équipe

C1. Ouvrir et répartir le courrier.

### Tâches réalisées non annoncées

#### Pilotage du service

--

#### Soutien technique

--

#### Coordination de l'équipe

C2. Ouvrir et répartir les e-mails.

C3. Ouvrir et répartir les messages GAIA.

## Evènements

### Organisation matérielle

- OM1. Amélie : Demande si le dégagement de caisse de la veille a eu lieu sans problème.  
*10h17 : Agent lui confirme. FIN.*
- OM2. Amélie : Demande si Agents ont vu l'e-mail avec l'arrivée des nouvelles enveloppes.  
*10h49 : Agents confirment.*

### Technicité métier

- TM3. Sacoche direction : Cas d'un excédent de versement.  
*10h10-10h14 : Amélie ne sait pas à quoi correspond cet excédent. Elle cherche puis décide d'en parler à ses agents.*  
*10h22-10h24 : Amélie demande à ses agents. Agent lui répond qu'il s'agit d'une erreur de sacoche. FIN.*

### Gestion du public

- GP2. Courrier d'utilisateur : Demande un paiement échelonné en 10 fois.  
*10h01 : Amélie met le courrier de côté.*  
*10h26 : Amélie annonce à ses agents la demande de paiement échelonné, en précisant qu'elle va l'étudier.*
- GP3. Courrier d'utilisateur : Plusieurs chèques dans la même enveloppe, erreur de montant.  
*10h04 : Amélie corrige le montant du chèque.*  
*10h05-10h09 : Amélie ne sait pas à quoi correspond le 2<sup>ème</sup> chèque dans le courrier, elle vérifie sur l'application informatique : aucune idée. Elle laisse ce chèque en attente avec un post-it « ? ».*  
*10h28 : Amélie demande à Agents s'ils connaissent le propriétaire du chèque. Un agent le connaît, et va classer le chèque. FIN.*
- GP4. Agent : Demande d'informations sur le versement d'un usager.  
*10h34 : Amélie annonce que non. Agent dit refaire un ATD. FIN.*
- GP5. Amélie Demande de renseignement sur l'avancement d'une demande d'un usager.  
*10h45 : Agent confirme que la demande a bien été traitée. Amélie classe le message. FIN.*

### Organisation du travail

--

### Informatique

--

## **Que pensez-vous de l'activité d'Amélie ?**

**Et vous, de quelle manière construisez-vous votre proximité de cadre de proximité ?**

**Pour vous, en quoi l'expérience a-t-elle un impact sur la façon de faire votre travail ?**



## Cas 2

Un jeudi de début juin 8h10, Louis, 59 ans, dans l'administration depuis 40 ans, cadre de proximité sur ce service depuis 3 ans, arrive à son bureau. Aujourd'hui, il a prévu de :

- Traiter et répartir le courrier.
- Ouvrir et lire les e-mails.
- Editer et vérifier les comptes.
- Traiter la liste de côtes de 1000 à 3000 euros pour répartir le travail restant à son équipe.

Quelques post-it sont disposés sur son bureau et autour de son ordinateur :

- Habilitation informatique pour M.XX.
- Messages GAIA !!!
- Formation – 26 et 27 juin – à confirmer.

8h15, Louis se connecte aux applications métier, impôts et recouvrement, puis à sa messagerie personnelle. Deux e-mails sont arrivés : un e-mail automatique annonçant des nouveautés sur Ulysse Cadre ; un e-mail avec le journal de publication métier-recouvrement. Il traite immédiatement l'e-mail 2 en lisant le document puis en répartissant par mail les informations aux agents. Puis il poursuit ses connexions : Ulysse national, Ulysse départemental. Ensuite Louis regarde les statistiques de la veille sur le travail réalisé par son équipe et vérifie les délais de paiement, les demandes de remboursements. Il n'y a aucun retard. A 9h, Louis fait le tour de son service. A ce moment, un agent le prévient qu'il viendra le voir dans la journée pour viser trois dossiers. Puis, Louis profite d'être dans le service pour faire un point sur le plan de congés de son équipe pour les vacances d'été. Ensuite Louis va à l'accueil pour vérifier si les portes sont bien ouvertes au public. Sur le chemin, le régisseur du site l'interpelle pour lui présenter son remplaçant pendant qu'il sera en congés. Louis lui demande quand la nouvelle salle d'archives sera prête. Vers 9h50, Louis retourne à son bureau en passant par le local courrier pour vérifier si du courrier est arrivé depuis que son agent a été le chercher. Il n'y a rien. De retour au bureau, Louis regarde le bulletin des RAR qu'un agent lui a déposé en son absence, puis la liste des ATD de la veille et le journal de caisse. Il signe l'ensemble des documents.

Vers 10h20, il commence à traiter le courrier de la partie recouvrement arrivé le matin et qu'un agent a déjà ouvert, puisque Louis lit intégralement le courrier entrant. 10h30, un agent vient frapper à sa porte pour lui demander son avis sur le dossier d'un usager : il ne s'agit pas du bon employeur et le dégrèvement de 2005 n'est toujours pas effectif. Louis prend la demande, la met de côté et annonce à cet agent que dans le courrier, il y a beaucoup de retours d'accusés de réception, de relevés de propriété. Il finit ensuite de traiter le courrier puis va répartir les dossiers entrants à son équipe. Il vérifie sur le passage s'il y a du courrier pour le service dans le local courrier. A 10h45, Louis reprend la question de l'agent en consultant l'application informatique : le dégrèvement a bien eu lieu, il s'agit donc d'un usager de mauvaise foi. Comme l'agent a un délai de 15 jours pour répondre, ce dossier n'a aucune urgence pour Louis, puisque le travail réalisé était de qualité. Louis téléphone à l'agent pour lui communiquer l'information.

11h, un agent ouvre la porte du bureau pour présenter un dossier à fort enjeu avec de nombreuses pièces (environ 25cm d'épaisseur) : les revenus sur plusieurs années ont été analysés pour proposer un redressement. Pour Louis, son avis est indispensable pour valider la décision. Pour cela, il consulte l'ensemble des pièces quand le téléphone sonne : la prise en charge d'un autre dossier est refusée par le PRS. Mais si ce dossier est conservé par le service, il va faire baisser l'indicateur. Louis veut rapidement contacter le chef du PRS pour argumenter. Il est maintenant 11h30, une journée déjà bien entamée...

**Qu'en pensez-vous ? Et si c'était vous, auriez-vous fait pareil ?**

**En quoi l'expérience a-t-elle un rôle dans la gestion de son temps et du temps d'autrui ?**

Angèle : « Pour préparer ma réunion, j'ai tiré une situation. Moi, comme je suis dans mon bureau et que je ne sais pas exactement, chacun a ses listes. Donc il faut que je fasse un point pour savoir où en est l'équipe. Ce matin, j'ai demandé les chiffres encore une fois pour savoir exactement combien de dossiers ont été ouverts, combien de dossiers il reste à traiter. C'est pour faire un point sur chaque mission, savoir exactement où ils en sont pour pouvoir répartir les tâches au mieux. Après, le contentieux, je le fais systématiquement à minima une fois par semaine. Je tire la liste, je l'ai donné hier aux contrôleurs. Il faut voir avec le contrôleur qui est présent, voir exactement combien d'affaires restent, alors qu'on a un délai imparti pour traiter les affaires. J'essaie pareil de gérer au plus près. »

Bruno : « Je n'ai pas besoin de faire du pilotage par la performance puisqu'en fait les gens l'ont intégré dans la façon de travailler. C'est simple : s'ils ne sont pas performants, ils n'atteignent pas le but, parce qu'ils sont de moins en moins nombreux. Ils ont des outils qui certes sont de plus en plus techniques. Pour les utiliser, ils ont besoin d'être performants. S'ils ne sont pas organisés, de toute façon, ils perdent leur temps et ne sont pas performants. S'ils n'ont pas intégrés et ne se sont pas appropriés les objectifs en question, de toute façon ils n'y arrivent pas. Au début cela avait un sens. Aujourd'hui, ils le font sans en rendre compte. De toute façon, ils ont intégré cette notion de qualité dans le travail. Donc ils sont obligés, ils sont contraints par le système à être performants. »

Céline : « On est obligé de travailler avec ces données chiffrées, mais derrière après il faut aller voir, il faut traduire. C'est malheureux, oui et non. On a besoin de ça pour savoir où on en est. Ce tableau, c'est une photographie exacte du travail réalisé. En plus il me fait un comparatif par rapport à ce qu'il y avait l'année derrière. »

Dorothée : « Moi, je ne travaille pas du tout avec ça. Non, je n'ai pas le temps. Sauf pour le délai global de paiement, c'est un indicateur de performance. Donc oui, je l'ai suivi. Nous, on a un job à faire, notamment on doit faire du recouvrement. Pour moi, je traite un fichier globalement. On fait le maximum. Et après, in fine, on voit les indicateurs de performance, si on a progressé ou pas. »

Eli : « Pour la reconnaissance du travail des agents, il y a la notation qui est elle-même contrainte. On a à distribuer une enveloppe de bonification, un capital mois qui est limité. Il y a un pourcentage, donc on ne peut pas gratifier tout le monde. Cela va créer inévitablement des frustrations. Là, j'ai un cas concret avec un recours en notation pour la note chiffrée, parce que je n'ai pas pu attribuer de bonification. C'est un bon agent mais je n'ai pas pu lui mettre de bonification. J'ai dû faire des choix, il y avait meilleur que lui. Il est bon, mais il y avait meilleur. Alors il faut expliquer que son tour viendra peut-être l'année prochaine s'il continue de servir de la même manière, voire même s'il s'améliore. Mais on ne peut pas distribuer des bons points comme ça à tout le monde, ce n'est pas possible. »

Florent : « En arrivant sur le service, on m'a demandé de faire le dialogue de gestion intégralement. Il ne faut pas être dépressif ! En tout et pour tout, entre le moment où j'ai reçu la maquette et le moment où il fallait que je l'envoie, j'ai eu une semaine pour faire mon diagnostic, mon plan d'action, pour voir comment je me situais sur les différents objectifs. Pour quelqu'un dans ma situation, qui débute... Bon voilà, ce n'était pas évident. J'ai quand même bénéficié pour la partie diagnostic d'un audit qui avait été fait, tout récemment. Cet audit faisait le point sur tous les secteurs d'activité, les points forts, les points faibles, etc. C'était très bien fait. Il m'a servi de document de travail dès que j'ai su que j'étais affecté sur le poste. »

**Pour vous, qu'est-ce-que votre performance, la performance de l'équipe de vous encadrez ?**

**Comment l'évaluez-vous ? Cela passe-t-il par un ou plusieurs indicateurs, ou autre chose ?**

**En quoi l'expérience modifie-t-elle votre rapport à l'évaluation ?**

Annexe 13 : Thèmes abordés dans les ateliers, selon les groupes et les situations « cas »

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
<b>Cas 1</b> 28	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Sentiment d'éparpillement du cadre. Faible présence dans le bureau du cadre. Peu d'éléments « perturbateurs » pour le cadre. Ressenti du stress du cadre, trop en demande. Ecart au prescrit avec les erreurs de chèques. Traitement des chèques et du courrier. Durer dans le métier pour ce cadre.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Transformation du métier : gestion des risques. Isolement des cadres. Dimension de conseils aux usagers.</p> <p><u>Propositions sur les stratégies</u></p> <p>Passer du temps dans les services. Diversifier les sources d'informations pour légitimer son positionnement. Avoir confiance dans l'équipe. Réaliser les tâches techniques. Définir sa mission de cadre entre soutien technique et pilotage du service. Contenus de la formation des cadres. Apprendre par la discussion entre cadres.</p>	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Temps important dédié aux tâches imprévues. Ont reconnu le type de service. Cadre qui ne durera pas dans le métier. Pratiques hésitantes, cadre trop en demande. Traitement des chèques et du courrier.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Transformation du métier : évolution du travail et des méthodes de travail. Travail dans l'urgence. Découverte d'un cadre en direction de la façon de procéder pour le courrier dans les services de proximité, de travailler par l'oral. Matérialisation du contrôle interne. Place et rôle des adjoints. Traitement des autres informations entrantes.</p> <p><u>Propositions sur les stratégies</u></p> <p>Passer du temps dans les services. S'adresser directement à la bonne personne. Construire son réseau de personnes ressources. Traiter le courrier comme moyen de visibilité du travail des agents, comme proximité. Insister sur les informations importantes reçues par e-mail auprès des agents. Ne pas toujours prendre les demandes des agents en temps réel. Définir sa mission de cadre.</p>	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Cadre, élément « perturbateur » des agents. Cadre qui ne durera pas dans le métier. Manque de recul professionnel du cadre. Cadre, pas une ressource pour les agents. Ecart au prescrit avec les erreurs de chèques. Crédibilité du cadre vis-à-vis des questionnements aux agents.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Dimension collective du métier de cadre : travail avec les équipes. Difficultés d'arriver dans un service où les agents sont expérimentés : risques d'être discrédités. Temps passé dans un service avant de « maîtriser » les sujets.</p> <p><u>Propositions sur les stratégies</u></p> <p>Demander aux agents, construire sa proximité. Diversifier les sources d'informations. Favoriser les contacts avec des cadres de proximité de services similaires. Se positionner comme cadre : piloter et organiser le service, soutenir les équipes. Anticiper les évènements. Travailler la porte du bureau ouverte. Demander les informations aux agents versus attendre les informations qu'ils remontent.</p>

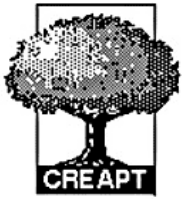
<sup>28</sup> En vert : consensus entre les participants, en bleu : points de « non débat », en rouge : controverse entre les participants.

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe3
<b>Cas 2</b> 29	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Sentiment d'éparpillement du cadre. Méthodes de travail anciennes. Culture des indicateurs. Cadre qui attend la retraite. Ont reconnu le type de service. Traitement intégral du courrier.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Evolution des méthodes de travail. Gestion du temps.</p> <p><u>Proposition sur les stratégies</u></p> <p>Avoir confiance dans l'équipe. Traiter immédiatement les demandes des usagers pour éviter une gestion des stocks. Choisir les tâches à réaliser. Gérer les priorités. Définir sa mission de cadre.</p>	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Sentiment d'éparpillement du cadre. Cadre qui attend la retraite. Ont reconnu le type de service. Méthodes de travail anciennes. Traitement du courrier. Téléphoner aux agents ou se déplacer.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Transformation du métier : baisse de la technicité, approche par les risques. Piloter : trouver le juste milieu. Réactivité des cadres face aux événements. Amplitude horaire de travail des cadres. Travailler à la maison.</p> <p><u>Proposition sur les stratégies</u></p> <p>Passer du temps dans les services. Faire le tour des services pour prendre connaissance des problèmes actuels. Apprendre à relativiser la qualité du travail produit, l'atteinte des indicateurs. Savoir repérer les signaux des agents en difficulté.</p>	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Cadre très organisé, à l'opposé du Cas 1. Caractère routinier « on sent le métier ». Sentiment d'ennui du cadre, pas stressé. Service qui « tourne » bien. Manque de confiance dans les équipes. Bonne connaissance de l'administration, du services, des dossiers. Capacité d'analyse. Cadre bon technicien dans un service de grande taille où il pourrait se reposer sur ses équipes. Cadre proche des équipes. Ont reconnu le type et la taille du service. Bientôt en retraite, cadre : force tranquille.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Positionnement des cadres entre technique et management. Utilisation des post-it. Différer l'urgent. Traiter les demandes en temps réel ou différé. Place et rôle des adjoints.</p> <p><u>Proposition sur les stratégies</u></p> <p>Décaler dans le temps les demandes des usagers pour ne pas se laisser déborder. Expliquer aux agents pour éviter que le problème ne se représente : rôle pédagogique. Faire avec ou à la place des agents.</p>

<sup>29</sup> En vert : consensus entre les participants, en bleu : points de « non débat », en rouge : controverse entre les participants.

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe3
<b>Cas 3</b> 30	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Nécessité des objectifs et des indicateurs.</p> <p>Cadre, travail de traduction entre hiérarchie et agents.</p> <p>Conditions de réalisation du travail des équipes.</p> <p>Conditions d'évaluation des cadres, des agents.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Gestion des risques dans les arbitrages.</p> <p>Réorganisation en permanence des services.</p> <p>Manque d'intérêt des CVT des cadres de la part de la direction.</p> <p>Difficultés communes des cadres dans la gestion des personnels et des compétences.</p> <p>Qualité et volumétrie des moyens à disposition des cadres.</p> <p>Evolution du prescrit.</p> <p>Manière d'appréhender les objectifs.</p> <p>Manière d'appréhender les indicateurs.</p> <p><u>Proposition sur les stratégies</u></p> <p>Relativiser le niveau d'atteinte des objectifs.</p> <p>Repérer les signaux de la qualité de vie au travail des agents.</p> <p>Rester assez longtemps dans les services pour voir les conséquences de l'activité.</p>	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Définition de la mission des cadres.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Importance du rôle pédagogique.</p> <p>CVT comme intuitif et bon sens.</p> <p>Formation sur les CVT non suivie par l'ensemble des cadres.</p> <p>Gestion humaine comme l'aspect le plus difficile du métier.</p> <p>Manque soutien et conseil pour prendre en charge les CVT des services encadrés.</p> <p><u>Proposition sur les stratégies</u></p> <p>Connaitre un minimum le travail réel des équipes.</p>	<p><u>Constats sur la situation « cas »</u></p> <p>Piloter avec ou sans indicateur de performance.</p> <p>Conditions de réalisation du travail des équipes.</p> <p>Conditions d'évaluation des cadres, des agents.</p> <p><u>Témoignages sur leurs propres situations</u></p> <p>Transformation du métier : gestion des risques, plus le droit à l'erreur des cadres.</p> <p>Dimension collective du métier de cadre : travail avec les équipes.</p> <p>Dégradation des CVT des cadres.</p> <p>Travail dans l'urgence.</p> <p>Décalage temporel entre la mesure de l'indicateur et le travail dans les services.</p> <p>Sens et utilité des indicateurs de performance.</p> <p>Orientation de l'activité par les indicateurs.</p> <p>Effets pervers des indicateurs.</p> <p>Destination des indicateurs.</p> <p>Définition de la performance.</p> <p>Définition des conditions de vie au travail.</p> <p><u>Proposition sur les stratégies</u></p> <p>Créer ses propres indicateurs « repères d'activité ».</p> <p>Repérer les signaux de la qualité de vie au travail des agents.</p>

<sup>30</sup> En vert : consensus entre les participants, en bleu : points de « non débat », en rouge : controverse entre les participants.



**Cécile PINEY**

**le cnam**

# **Transformation de l'activité d'encadrement de proximité : que fait le pilotage par la performance à la « proximité » des cadres ?**

## **Le cas d'une grande administration publique**

### **Résumé**

Depuis les années 2000, la France a mis en place d'importantes politiques de réformes de l'Etat, qui ont des répercussions sur l'ensemble des acteurs, et particulièrement les cadres de proximité. Pris en tenaille entre hiérarchie qui fixe des objectifs de performance et équipe qui « fait » le travail, ces cadres traduisent au quotidien les objectifs en missions concrètes. Pour mieux comprendre cette posture d'équilibriste et ses conséquences sur l'activité et la santé des cadres, cette thèse s'intéresse à l'activité des cadres de proximité d'une grande administration d'Etat, issue d'une fusion récente.

A partir d'une combinaison de cinq méthodes, nous proposons d'analyser cette activité sous le prisme des parcours professionnels, à la fois comme succession d'emploi et parcours de travail. Notre objectif est de comprendre à la fois comment les transformations du travail impactent l'activité du cadre de proximité et en quoi l'expérience peut être une ressource dans la réalisation de cette activité, notamment vis-à-vis de la régulation du couple distances / proximités par ces cadres.

### **Abstract**

Since the 2000s, France set up important policies of State reforms, which have repercussions on all the actors, in particular on the first-line managers. Between their hierarchy which sets goals of performance and their teams which “do” the work, these managers translate day-to-day the objectives into concrete missions. To understand this balanced posture and its consequences on the activity and the health of managers, this thesis is interested in the first-line managers' activity of a French public service, stemming from a recent merger.

From a combination of five methods, we suggest analyzing this activity under the prism of the careers, like a succession of job and a working course. Our objective is to understand how the transformations of work impact on the first-line managers' activity and how the experience can be a resource to realize this activity, in particular to regulate the couple closeness / distances by these managers.